-"Dünya Bankası ve Ekolojik Bunalım", Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü, Ed. Fikret Başkaya, Aydın Ördek, Özgür Üniversite, Ankara, 2008, s.207-212.

Dünya Bankası ve Ekolojik Bunalım

Bülent Duru*

Dünya Bankası gibi küresel ölçekli bir mali kuruluşun "ekolojik bunalım" başlığı altında ele alınması ilk bakışta yadırgatıcı gelebilir. Oysa mali amaçlarla kurulan, asıl işlevi "gelişmekte olan ülkelerdeki kalkınma yatırımlarını desteklemek ve uygun projelere kredi sağlamak" olan örgütün ekolojik açıdan sorgulanmasını gerektirecek somut nedenler bulunuyor. Yeryüzünde yoksulluğu azaltma ve yaşam kalitesini yükseltme amacını taşıyan Banka'nın kredi programlarında yer alan büyük ölçekli yatırım projelerinin doğal çevre üzerinde kurduğu baskı bunların başında geliyor. Elindeki mali ve siyasal güçle uluslararası çevre politikasının önemli bir aktörü olan bu dev kurumun serbest piyasa ilkelerinin yeryüzünde yaygınlaşmasındaki katkısını, bir başka deyişle doğal değerlerin pazar malı niteliğine dönüştürülmesindeki payını da not düşmek gerekiyor.

Uluslararası çevre politikasının güçlü aktörlerinden biri olan Banka'nın çevre konusunda aldığı kararların uluslararası çevre politikasında başka hiçbir kurumun olmadığı kadar çok etki doğurduğu söylenebilir. Söz konusu işlev üç önemli araç kullanarak yerine getirilmektedir: Öncelikle Banka'nın, küresel çevre sorunlarına çözüm bulma yönündeki çabalara destek olmak üzere kurulmuş olan GEF'in (Küresel Çevre Fonu) yönetiminde ağırlıklı bir yere sahip olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca Montreal Protokolü Çok Taraflı Fonu'nun ve Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi'nin mali uygulayıcı kurumudur. Bunların dışında örgüt, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Kalıcı Organik Kirleticiler Hakkındaki Stockholm Sözleşmesi ile ilgili projelerin ana finansörüdür. Anlaşılacağı gibi Banka, üye ülkelerin uluslararası sözleşmeler ve ilgili protokoller uyarınca yerine getirmek zorunda olduğu hedeflere ulaşmada yardımcı olmaktadır. Bunu yaparken de, teknik destek sağlanmasını, mali kaynak aktarımını ve çevresel mal ve hizmetler için pazarların geliştirilmesinde kamu/özel sektör ortaklığını temel almaktadır. 2000'li yıllara gelindiğinde Banka'nın çevresel hedeflere yönelen projelerinin değeri 16 milyar dolara ulaşmıştır.[1]

Çevresel amaçlarda kullanılmak üzere elinde milyar dolarları bulunduran Banka'nın Bugüne değin izlediği politikaları ekolojik açıdan değerlendirdiğimizde, görebileceğimiz ilk şey, ekolojik bunalımdaki payı olacaktır. Ormanların yok edilmesi sonucunu doğuran büyük projelerin, çevresel açıdan yıkıcı yerleşim programlarının, çevresel yağmaya yol açan yatırımların, pestisidlerin yoğun biçimde kullanıldığı tarım projelerinin, büyük ölçekli enerji

* Dr., A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

1 Ian Johnson, "The World Bank and Sustainable Development", **International Review for Environmental Strategies**, Vol. 2, No.2, 2001, s. 201-207.

tesislerinin, binlerce kişiyi göçe zorlayan ya da zorla başka bölgelere yerleştiren projelerin ardında hep aynı kurumun imzası bulunuyor.

Banka'nın politika oluşturma sürecinde çevresel kaygıları göz önünde bulundurması oldukça yenidir. 1980'lerden önce, uygulamaya konan kalkınma programlarında ve verilen kredilerde çevresel değerlerin korunması için özel bir önlem alınmıyordu. Doğal çevre, yalnızca kredi verilen yatırımlara herhangi bir sınırlama getirdiğinde göz önünde bulunduruluyor; çevresel varlıklar maliyetsiz, tükenmeyecek nitelikte ve ekonomik değerlendirmelerde hesaba katılmayacak biçimde düşünülüyor; doğal kaynaklar pazar malına dönüşebildiği, sermaye birikimine katkıda bulunduğu ölçüde dikkate alınıyordu. Hava, su, toprak gibi doğal değerler daha çok, ulusal geliri sınırlandıran etmenler olarak görülüyordu. Örneğin bir ülkenin kuraklıktan ötürü tarım alanlarını sulayamaması, ekolojik kaygılardan yoksun biçimde, yalnızca ulusal gelirin azalmasına yol açabileceği için dikkate alınmaktaydı. Çevre ancak, var olan doğal kaynaklar, yatırım projeleri için bir sorun oluşturmaya başladığı zaman göz önünde bulunduruluyordu. Dolayısıyla Banka'nın çevreye ilişkin ilk adımları yalnızca barajların toprakla dolması, sulama projelerinde tuzlanmalar görülmesi, su baskınları, toprak erozyonu gibi konulara ilişkindi.[2] Bir anlamda Banka, kuruluş amacına uygun olarak, önceliği kalkınma yatırımlarına vermiş, çevre değerlerini koruyucu nitelikteki projeleriyse yalnızca bunları destekleyici biçimde tasarlandığı ölçüde desteklemeyi yeğlemişti. Sözgelimi, 1998 yılı verilerine göre, Banka'nın, enerji, madencilik ve ulaştırma gibi çevre üzerinde ağır baskıda bulunacak projeler için öngördüğü kredilerin tutarı toplamın dörtte birini bulurken, çevre koruma amacını taşıyan krediler ancak yüzde birine denk gelmekteydi.

Geliştirilen kalkınma politikalarının olumsuz çevresel etkileri üzerine ilk tepkiler 1980'li yıllarda verilmeye başlandı. Özellikle ABD kökenli sivil toplum örgütleri öncülüğünde geliştirilen kampanyalar yalnızca tamamlanmış yatırımları değil, yapım süreci devam eden kimi kalkınma tesislerini ya da tasarı aşamasındaki projeleri de hedef alıyordu. 1987'de Banka Başkanı Barber Conable'nın, kredi verme uygulamalarından doğan çevre sorunlarını çözmek için yeni bir politikaya geçeceklerini söylemesinin ardında da sözü edilen yoğun tepkiler bulunuyordu.[3]

Çevre ile ilgili konularda ilk girişiminin 1970'de bir çevre danışmanının göreve getirilmesi olduğu söylenebilir. 1973'de, Robert McNamara'nın başkanlığı döneminde, Çevresel İşler Ofisi (Office of Environmental Affairs) kuruldu. Ama bu küçük ölçekli düzenleme Banka'nın çevre karnesini değiştirmeye yetmedi. Sürdürülebilir kalkınmayı dünya gündemine getiren ünlü Brundtland Raporu'nun (Ortak Geleceğimiz) 1987'de yayımlanmasının, Banka'nın çevre politikalarında bir dönüm noktasını oluşturduğu söylenebilir. Söz konusu rapordan sonra Banka, bütün politikalarında çevreyi dikkate alacağı sözünü verdi. 1987'de, Çevre Bölümü (Environment Department) ve Bölgesel Çevre Bölümleri'nin (Regional Environment Divisions) kurulması bunun bir sonucudur.

1990'lara gelindiğinde, Banka'nın kalkınma yaklaşımının olumsuz çevresel etkilerine karşı kamuoyundan yükselen tepkiler artmaya başladı. Yöneltilen eleştirilerin başında, büyük ölçekli projelere verilen kredilerin çevresel yıkımı hızlandırması, doğal değerleri zarara

2 David Reed, "The International Legacy of Bretton Woods: The World Bank", Young, Oran R. (Ed.), **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**, The MIT Press, Cambridge, London, 1997, s.226-247.

3 **Earth Island Journal**, Winter 91/92, Vol. 7, Issue 1, s.13.

uğratması ve pek çok kişiyi zorunlu göçe ya da zorunlu yerleşime zorlaması gelmekteydi. Kuzey-merkez Hindistan'da, Narmada Nehri Vadisi'nde çevrecilerin bütün protestolarına rağmen kurulmak istenen Sardar Sarovar Barajı buna örnek verilebilir. Örgütün o dönemki Başkanı Barber Conable'nın çevre reformu sözünden iki yıl sonra dünyanın çok sayıda ülkesinden gelen 60 bin kadar eylemcinin Banka'ya karşı düzenlediği protesto hareketi Hindistan tarihinin gördüğü en büyük protesto eylemi olmuştu.[4]

1990'ların ilk yıllarının Banka'nın çevre politikalarını sorgulama dönemi olduğu söylenebilir. Bunda, muhalif ve çevreci kamuoyunun giderek sesini artırmasının ve 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın çevre sorunlarını dünya gündemine yerleştirmesinin payı yadsınamaz. 1992 Dünya Kalkınma Raporu'nda "Banka'nın geçmişte çevresel açıdan yanlış politikalar izlediğinin" belirtilmesi ve aynı yıl Banka'nın kendi raporlarında "kredi verilen projelerin çevresel açıdan değerlendirilmediğinden ÇED sistemine geçilmesinin gerekli olduğunun" vurgulanması[5] gibi gelişmeler de bunlara eklenince Banka kimi kurumsal düzenlemeler yapmak zorunda kaldı.

İlk olarak 1991'de, UNEP ve UNDP ile birlikte, iklim değişikliği, ozon tabakasının incelmesi, biyolojik çeşitliliğin kaybı, uluslararası suların kirliliği, çölleşme ve ormansızlaşma gibi küresel çevre sorunlarını finanse etmek üzere Küresel Çevre Fonu (GEF) oluşturuldu. 1993'te de, çevre, tarım, doğal kaynaklar, ulaştırma, su ve kentsel gelişme konuları ile ilgilenmek üzere Çevresel Sürdürülebilir Kalkınma Başkan Yardımcılığı kuruldu. Böylece çevre birimi, "Tarım ve Doğal Kaynaklar Bölümü" ile "Ulaştırma ve Kentsel Gelişme" bölümleriyle aynı düzeyde temsil edilmeye başlandı.[6]

Örgütün çevre bölümüne yer vermesine koşut biçimde her bir teknik birimde ve ülke bölümlerinde çevre uzmanları çalıştırılmaya başlandı. Sözgelimi 1991 yılında çevre alanında çalışan görevlilerinin sayısı (106'sı ekonomi, mühendislik, kent planlamacılığı, ekoloji, orman mühendisliği, antropoloji; 34'ü ise yardımcı birimlerde olmak üzere) 140'a ulaşmıştı. Bunlara, dolaylı biçimde çevre ile ilgili birimlerde görev yapanlar da eklendiğinde toplam sayı 270'i, toplam çalışanların yaklaşık yüzde altısını bulmaktaydı.[7]

Banka yalnızca kendi iç işleyişinde çevreyi dikkate almakla kalmadı; uygulanmakta olan projelerin tasarlanması ve yaşama geçirilmesi aşamalarında da çevresel değerleri göz önünde bulundurmaya başladı.[8] Sözgelimi, desteklenen projeler için çevresel etki değerlendirmesi sistemi geliştiriliyor; çevreyle ilgili konulardaki politikaları yönlendirecek yönergeler yayınlanıyordu. Çevre projelerinin sayısında da artışlar gözlendi; örneğin 1986'dan 1994'e değin, bu alanda toplam 118 projeye verilen destek yaklaşık olarak 9 milyar doları bulmuştu.

---

4 Doug J. Porter, "The World Bank and the Environment: A Few Gren Threads in the Emperor's Clothes", **Social Alternatives**, Vol. 12, No 3, October 1993, s. 39-41.

5 Gareth Porter & Janet Welsh Brown, **Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics**, Second Edition, Westview Press, Oxford, 1996, s.48.

6 Jacob D. Werksman, "Greening Bretton Woods", Philippe Sands (Ed.), **Greening International Law**, Earthscan, London, 1993, s.71; Bülent Duru, "Dünya Bankası, GEF ve Küresel Çevre Sorunları", **A.Ü.SBF Dergisi**, S.58/2, Nisan-Haziran 2003, s.79-96.

7 Jeremy J. Warford, Nicholas van Praag, **The World Bank and the Environment: A Progress Report Fiscal 1991**, Washington, D.C., 1991, s.1-3.

8 Reed, s.233.

Banka, hem savunduğu yönetişim modelinin bir gereği, hem de sivil toplumdan gelen eleştirileri azaltmak kaygısıyla olsa gerek, 1990'ların ortalarından itibaren de gönüllü çevre kuruluşlarını etkinliklerine dahil etmeye başladı; örneğin 1997'ye gelindiğinde Banka'nın projelerinin yarısında bu tür örgütler katılımcı olarak yer almıştı.[9]

Bütün bu yeniden düzenleme çabalarına karşın Banka'nın bozuk olan çevre notunu düzeltebildiği söylenemez; Banka hâlâ küresel ekosistem üzerinde en ağır baskıda bulunan kurumların başında gelmektedir. Örgütün politikalarını çevresel amaçlar doğrultusunda geliştirmesinin ve etkinliklerinde çevresel kaygıları da göz önünde bulundurmasının kağıt üzerinde kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Kurum içinde çevreden sorumlu birimler oluşturulmasının, çevre konusunda uzmanlar çalıştırılmasının ya da kredi verilen projeler için çevresel etki değerlendirmesi süreci başlatılmasının olumlu sonuçlar doğurduğunu söyleyebilmek oldukça güç. Söz konusu başarısızlık örgütün kendi raporlarına bile yansımış durumdadır. Banka'nın çevre politikalarını belirleyen temel belgeye göre bu alandaki başarısızlığın nedenleri olarak; Banka'nın baştaki öngörülerinin üye ülkelerin beklentilerinin gerisinde kalması; çevre sorunlarının karmaşık niteliğinden dolayı, ortaya çıkan sıkıntıların önceden kestirilememesi; çevre sorunlarının Banka'nın temel çalışma alanlarından biri olarak algılanmaması; Banka uzmanlarının çevresel konuların öneminden habersiz olması ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamada ve yoksulluğu önlemede çevresel bilincinin önemini kavrayamamaları gösterilmektedir.[10]

Banka'nın çevre sorunlarına genel yaklaşımını ve bu alanda yaşanan başarısızlığı göstermek için ormanlara ilişkin olarak yürüttüğü politika örnek verilebilir: 1991'de Banka'nın belirlediği önleyici orman politikası özellikle yağmur ormanlarında kredi verilirken yerel halkın da görüşlerinin dikkate alınmasını öngörüyordu. Oysa aradan yaklaşık 10 yıl geçtikten sonra 2002'de benimsediği yeni orman politikası ise orman halkı için hiçbir koruma getirmemektedir. Burada tek amaç orman ürün ve hizmetlerini bir an önce piyasaya sokmaktır. Raporda, ormanlar, ekonomik kalkınmayı ve daha da önemlisi serbest pazarı güçlendirecek araçları bünyesinde barındırdığı için özel olarak yönetilmesi gereken alanlar olarak görülmektedir. Bu yönetim süreci, serbest pazar ekonomisi kurallarına ve çok ortaklılık temeline dayalı olarak, merkezi yönetimin, gönüllü örgütlerin ve özel şirketlerin denetiminde yönetişim (governance) süreci içinde gerçekleşecektir.[11] Sonuçta geçen 10 yıllık süredeki orman yağmasına Banka'nın katkısının azımsanmayacak ölçüde büyük olduğu söylenebilir.[12]

Banka politikalarının çevresel açıdan sonuçlarının çok fazla değişmediğine bir başka örnek olarak, 2004 yılı Haziran ayında Meksika'da bir altyapı projesine verilen 108 milyon dolarlık kredi verilebilir. Banka uluslararası kamuoyundan büyük tepki toplayan bu projeye kendi çevresel sosyal standartları yerine, bundan daha düşük ölçütleri benimseyen Meksika yasalarını uygulamayı tercih etmişti Söz konusu proje aslında, çevresel ve toplumsal

9 James M. Sheehan, "The Greening of the World Bank: A Lesson in Bureaucratic Survival", **Foreign Policy Briefing**, No.56, 2000, s.1.

10 World Bank, **Making Sustainable Commitment: An Environment Strategy for the World Bank**, 2001. s.xix.

11 World Bank, **A Revised Forest Strategy for the World Bank Group**, Washington, D.C., 2002; Bülent Duru, "Ormanların Özelleştirilmesi, Kıyılar ve Dünya Bankası: Doğal Değer mi, Ekonomik Kaynak mı?", **Planlama**, 2003/1, s.47-51.

12 **Multinational Monitor**, "The World Bank and Forests: Here We Go Again", November 2003, s.5.

kaygıların, verilecek krediler önünde engel olarak durmamasını öngören yeni stratejinin bir ürünüydü.[13]

Örgütün benimsediği politikaların ekolojik açıdan doğuracağı sonuçların kaynağını, 2001 yılında yayınlanan Çevre Stratejisi adlı belgeye dayandırabiliriz.[14] Buna göre Banka'nın çevre politikalarının üç amacı bulunmaktadır: Yaşam kalitesinin yükseltilmesi, büyümenin niteliğinin geliştirilmesi ve küresel çevresel malların niteliğinin korunması. Banka'nın temel amaçlarından olan yoksulluğu azaltmada sürdürülebilir kalkınmanın önemli rolü olduğunu savunan belgede çevre politikasının, örgütün işlevine uygun biçimde ekonomik bir bakış açısıyla belirlenmiş olduğu anlaşılıyor. Buna göre, doğal değerler, üretim sürecine ve sermaye birikimine katkıda bulunduğu için korunmalı ve yoksul insanların doğa üzerinde daha fazla baskıda bulunmasını önlemek için uygun çevre politikaları geliştirilmelidir. Söz konusu belge incelendiğinde diğer alanlarda olduğu gibi çevre sorunlarının da piyasa düzeneklerine bırakılmakta olduğu anlaşılmaktadır. Etkin bir piyasa düzeniyle bu sorunların aşılacağını öngören metinde, çevresel değerler niteliğinin geliştirilmesi gereken bir pazar malı olarak görülmekte, küresel ve yerel nitelikli çevre politikalarının serbest piyasa düzeni içinde işlemesi gerektiği savunulmakta, yönetimin, piyasa araçlarının ve özel sektörün önemi vurgulamaktadır.

Banka'nın yaşanan küresel ekolojik bunalımdaki bir etkisini de "sürdürülebilir kalkınma", "yönetişim" gibi bilimsel kavramların akademi dünyasında yer edinmesinde, bir anlamda bilim dünyasını yönlendirmesinde görebiliriz. Banka belli bir yerdeki yatırım faaliyetini yalnızca belli yöntem ve araçların kullanılması koşuluyla desteklemektedir. Bu anlamda, destek verilen alanlarda, bilimsel çalışmaların alacağı yönün belirlenmesinde ve kimi çevre yönetimi tekniklerinin benimsenmesinde büyük pay sahibi olduğu söylenebilir. Günümüzde yaygın olarak benimsendiği görülen ve içeriği bu tür kuruluşların bakış açısına göre doldurulan, yönetişim (governance), sürdürülebilir kalkınma (sustainable development), iyi yönetim (good governance) gibi kavramların önce akademi dünyasına ardından da hükümetlerin politikalara yansımasında, Dünya Bankası gibi büyük uluslararası örgütlerin payı yadsınamaz.

Asıl amacı yoksulluğun giderilmesi ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi olarak belirlenen, bunu da bütün dünyada pazar düzenekleri aracılığıyla sağlamaya çalışan bir örgütten güçlü çevresel politikalar belirlemesini istemek gerçekçi olmayacaktır. Her ne kadar 1980'lerden sonra geliştirdiği politikalarda çevreyi göz önünde bulundurmaya, küresel çevre sorunları ile ilgili uluslararası sözleşmelerin uygulanmasına mali destek sağlamaya, iç örgütlenmesinde çevreden sorumlu birimlere yer vermeye başlasa da Banka, çevre sorunları ile yalnızca ekonomik kalkınmayı sağlama çabalarına bir engel oluşturduğu ölçüde ilgilenmekte, doğal değerleri ekonomik bir bakış açısıyla ele almaktadır.

Yararlanılan Kaynaklar

13 **Multinational Monitor**, "World Bank Degradation", May/June 2004, s.4.

14 World Bank, **Making Sustainable Commitment: An Environment Strategy for the World Bank**, 2001. s.xix.

Connely, James & Smith, Graham, **Politics and the Environment: From Theory to Practice**, Routledge London and New York, 1999.

Durbin, Andrea & Welch, Carol, "Greening the Bretton Woods Institutions", **Foreign Policy in Focus**, Vol.5, No 33., 2000.

Duru, Bülent, "Dünya Bankası, GEF ve Küresel Çevre Sorunları", **A.Ü.SBF Dergisi**, S.58/2, Nisan-Haziran 2003, s.79-96.

Duru, Bülent, "Ormanların Özelleştirilmesi, Kıyılar ve Dünya Bankası: Doğal Değer mi, Ekonomik Kaynak mı?", **Planlama**, 2003/1, s.47-51.

Earth Island Journal, Winter 91/92, Vol. 7, Issue 1, s.13.

Jacob D. Werksman, "Greening Bretton Woods", Philippe Sands (Ed.), **Greening International Law**, Earthscan, London, 1993.

Johnson, Ian, "The World Bank and Sustainable Development", **International Review for Environmental Strategies**, Vol. 2, No.2, 2001, s.201-207.

Gareth, Porter & Janet Welsh Brown, **Global Environmental Politics**, 2nd Edt., Westview Press, Oxford, 1996.

Multinational Monitor, "The World Bank and Forests: Here We Go Again", November 2003, s.5.

Multinational Monitor, "World Bank Degradation", May/June 2004, s.4.

Nath, B. ve L. Hens, P. Compton, D. Devuyut, (Eds.), **Environmental Management in Practice: Volume I,** Routledge, London and New York, 1998.

Porter, Gareth & Brown, Janet Welsh, **Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics**, Second Edition, Westview Press, Oxford, 1996.

Porter, Doug J., "The World Bank and the Environment: A Few Gren Threads in the Emperor's Clothes", **Social Alternatives**, Vol. 12, No 3, October 1993, s.39-41.

Reed, David, "The International Legacy of Bretton Woods: The World Bank", Young, Oran R. (Ed.), **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**, The MIT Press, Cambridge, London, 1997, s.226-247.

Sheehan, James M., "The Greening of the World Bank: A Lesson in Bureaucratic Survival", **Foreign Policy Briefing**, 2000, No.56.

Warford, Jeremy J., Nicholas van Praag, **The World Bank and the Environment: A Progress Report Fiscal 1991**, Washington, D.C., 1991, s.1-3.

Werksman, Jacob D, "Greening Bretton Woods", Philippe Sands (Ed.), **Greening International Law**, Earthscan, London, 1993, s.65-84.

World Bank, **Making Sustainable Commitment: An Environment Strategy for the World Bank**, 2001.

World Bank, **A Revised Forest Strategy for the World Bank Group**, Washington, D.C., 2002.