-Udo E. Simonis, "Küresel Çevre Yönetimi: Bir Dünya Çevre Örgütü Kurulması Gereği Üzerine", Çev. Bülent Duru, Ruşen Keleş'e Armağan, V. Kitap: Çevre ve Politika, Der. Ayşegül Mengi, İmge, Ankara, 2007.

Küresel Çevre Yönetimi: Bir Dünya Çevre Örgütü Kurulması Gereği Üzerine

Udo E.Simonis*

Giriş

Ruşen Keleş, kamu yararını tanımlamaya çalıştığı bir yazısında şöyle diyordu: "Doğal kaynaklar giderek tahrip edildikçe, canlı-merkezli değerler bozuldukça ve insan haklarının çiğnenmesi tüm dünyanın ilgi odağı durumuna geldikçe, kamu yararı kavramı daha da önem kazanmıştır"; ve devam ediyordu: "Bu durumun doğurduğu küresel sonuçlar dikkate alınarak, devlet ve ulus devlet adı verilen tüzel birimlerin ötesine geçen yeni bir *kamu* tanımının yapılmasında gereklilik vardır" (Keleş 1996: 73). Dolayısıyla, benim gibi, Ruşen de, günümüzün uluslararası çevre politikasına *en iyi uygulama*

* Wissenschatszentrum Berlin, Technische Universitaet, Berlin, Germany.

ödülünü vermez ve bunun *kamu yararına olduğunu* söylemezdi. Bunun türlü nedenleri bulunmaktadır.

Örneğin, iklimbilimciler ortalama küresel sıcaklığın 5.8 derece kadar artacağını (IPCC 2001 senaryosu) ve deniz suyu düzeyinin de 21. yüzyılda ortalama olarak 88 santimetre yükseleceğini beklemektedirler. Biyologlar, her gün sayıları üç ile 130 arasında değişen bitki ve hayvan türünün tükeneceğini, su uzmanları ise hızla artan su kıtlığının ve çölleşmenin sürüp gideceğini tahmin etmektedirler (Brown et al. 2000, Gleick, 1993, Heywood/Warson 1995, IPCC 1996, 2001, Myers 1993, Rechkemmer 2004, UNEP 1999, 2003). Bu baş döndürücü küresel çevre bunalımı karşısında, uluslararası çevre politikası rejimleri, yalnızca politika önerileri ve yönetim stratejilerinin değil, hukuk, siyaset ve çevre bilimleri gibi bilim dallarının da dikkatlerini yoğunlaştırdığı bir alan durumuna gelmiştir[1].

Bir süredir, hem bilimde hem de politikada, bu alanda gerçek ilerlemenin yalnızca uluslararası kurumsal yapıda gerçekleştirilecek köktenci bir reform yoluyla, özellikle de Birleşmiş Milletler çatısı altında yeni bir uzmanlık kuruluşu oluşturularak sağlanabileceği görüşü ortaya atılmaktadır. 1998'de, Bonn'da bulunan Kalkınma ve Barış Vakfı'nca hazırlanan politikalarla ilgili bir belgede böyle bir örgütün oluşturulmasından söz edilmiştir (Bermann/Simonis 1998). Bu yazımızın amacı da, böyle bir önerinin gerekçelerini sunmak ve söz konusu tartışmaya katkı sağlamaktır.

Küresel çevre yönetimi sorunlarına ilişkin biyografik bir rapor oldukça hacimli olacaktır (Chambers/Green 2005, Rechkemmer 2005, Simonis 1999). İlk ve en çok bilinen çalışmalardan biri, 1994 yılında, Dünya Ticaret Örgütü'ne denk düşecek bir küresel çevre örgütü kurulmasını öneren Daniel C. Esty tarafından yapılmıştır (Esty 1994a, b, 1996). Esty, daha çok, okyanuslar ve atmosfer gibi küresel kamu mallarıyla ilgilenecek bu örgüte çok geniş yetkiler verilmesini önermektedir. Esty'nin girişimi

[1] Biermann (1998), Elliot (1998), Simonis (1999), Weksman (1996) ve Young'ın (1997) yazılarına bkz.

üzerine, uzmanlardan oluşan bir "Küresel Çevre Yönetimi Diyalogu" buluşması başlatıldı ve o günden bu yana da birkaç kez bir araya gelindi.

Benzer biçimde, kimi politikacılar ve hükümetler de yeni bir örgütün kurulmasını olası bir çözüm olarak görmektedirler. 1999'da, Dünya Ticaret Örgütü'nün (WTO) o zamanki başkanı Renato Ruggiero, Dünya Ticaret Örgütü'ne denk (Ruggiero 1999) bir Dünya Çevre Örgütü'nün kurulmasını önermişti. Gerçekte, bürokratik kuruluşların kendi yetki alanlarını genişletme yönündeki bilinen eğilimleri dikkate alınırsa, bu alışılmış bir öneri sayılamazdı. Çevre standartlarını Dünya Ticaret Örgütü sistemiyle bütünleştirme gereksinmesi üzerindeki tartışmalar kuşkusuz bunda rol oynamıştır (Helm 1996, Biermann 1998). Ancak 1998 gibi erken bir tarihte Fransa Cumhurbaşkanı Jacques Chirac'ın bir Dünya Çevre Örgütü'nün kurulmasından yana tavır aldığını da belirtmek gerekir.[2]

1990'ların ortalarında Başbakan Kohl'ün "Çevre Güvenlik Konseyi"nden söz etmesi, 1997'de, çekirdeği, Birleşmiş Milletler Dünya Çevre Programı[3] olmak üzere, çevre sorunları için bir küresel şemsiye örgütü kurulması önerisinde bulunulması ve daha sonra da Kırmızı-Yeşil koalisyon hükümetinin[4] izlediği politikalar dolayısıyla Almanya, bugün hâlâ, yeni bir BM uzmanlık örgütü kurulmasına taraf olan başlıca ülkelerden biri olarak görülmektedir. 25 Ocak 1999'da da, Sosyal Demokrat Parti'nin Parlamento'daki grubunun çevre politikası sözcüsü şunları söylemiştir:

[2] 3 Kasım 1998'de, Başkan Chirac Dünya Koruma Birliği Kongresi'nde, "çevremizin değerlendirilmesi için yansız ve tartışmasız küresel bir merkez olarak bir "dünya yönetimine" olan gereksinmeden söz etmiştir. (Chirac 1998).

[3] Başbakan Kohl'ün 1997'de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun Rio + 5 adlı özel oturumundan önce yaptığı konuşmada şu sözler geçiyordu: "(…) Küresel çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nda açıkça yankı bulması gereken kavramlardır. Dolayısıyla, kısa sürede, çeşitli çevre örgütleri arasındaki işbirliğinin önemli ölçüde geliştirilmesinin önemli olduğu düşüncesindeyim. Bu, orta erimde, çekirdeğini Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın oluşturacağı, şemsiye niteliğinde, küresel bir çevre örgütü olabilir. (*Deutschland 1997)*". Söz konusu sözler gerçekte, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun aynı oturumunda, 3 Haziran 1997'de, Brezilya, Almanya, Singapur ve Güney Afrika'nın birlikte hazırladıkları Ortak Bildirge'ye uygun bir anlatıma denk düşüyordu.

[4] 1966'da Alman Küresel Değişme Danışma Kurulu da, ayrıntılara yer vermeksizin, bu noktada, "sürdürülebilir kalkınma için bir örgüt" kurulması önerisinde bulunmuştur (WBGU 1996).

> Parça parça ve kopuk uluslararası örgüt ve programları bütünleştirmek zorundayız. UNEP (Dünya Çevre Programı), CSD (Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu) ve UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), bir sürdürülebilir kalkınma örgütü oluşturmak üzere birleştirilmelidir. Çevreye zararlı atıkların atılmasını önlemek ve Gündem 21'le uyumlu, çevre açısından duyarlı ve sürdürülebilir nitelikte bir kalkınmanın sağlanmasını gerçekleştirmek üzere, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve UNCTAD (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı) arasında yakın bağlar kurulmalıdır. (*epd-Entwicklungspolitik 5/99*).

Son yirmi yıl içinde, Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü (UNIDO), Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü (WIPO), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin (ICC) kurulduğuna tanık olduk. Böylece, kurumsallaşma konusunda uluslararası sistemin ilerlemeler kaydedebileceği görüldü. (Geniş bir değerlendirme için bkz.1980 ve 1983 tarihli Brandt Raporları, 1987 tarihli Damrosch, 1987 tarihli Douglas, 1995 tarihli Ortak Teftiş Birimi Raporu, 1991 tarihli Nyerere, 1989 tarihli Palme, 1992 tarihli Rosenau, 1996 tarihli Güney Merkezi, 1976 tarihli Tinbergen, 1987 tarihli Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporu)[5]. Çevre politikasının yürütülmesinden sorumlu bir başka Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kurulması gerçekçilikten uzak bir öneri değildir. Ama acaba ne tür bir örgüt arzu edilmektedir?

Bu soru yalnızca uygulama açısından değil, fakat aynı zamanda kuramsal yönden de önem taşımaktadır. Çünkü sorunun, yıllardan beri uluslararası ilişkiler ve kalkınma için işbirliği gibi disiplinlerin ilgi duydukları önemli konularla da bağlantısı bulunmaktadır. (bkz.CDP 1989, Hardin 1968, Kaul et al. 1999, Miller 1995, Rosenau/Czempiel 1992, Streeten 1989, Streeten et al 1992). Söz konusu olan, küresel bir

[5] Birleşmiş Milletler Çevre ve İnsan Yerleşimleri Çalışma Grubu, UNEP'in yönetiminde, sekreterliklerin, bölümlerin ve kurumların çalışmaları arasında daha iyi eşgüdüm sağlamada aracı olacak "Çevre Yönetim Grubu"nun kurulmasını önermiştir (UNSG 1998).

çevre örgütünün kurulmasına ilişkin tartışmalarda anlatımını bulan uluslararası kurumsallaşma ve o örgüte kazandırılacak biçim sorunudur. Gerçekte, burada birbirine zıt üç ayrı yaklaşım söz konusudur; aşağıda bunları teker teker ele alacağız.

***** *Uluslararası Çevre Politikasının Kademelenmesi*

Bu yaklaşıma göre, çevre politikası yönünden bir kademelenmeye gereksinme vardır. Bu ise ancak ulusal egemenliğin ötesine geçen bir örgüt ya da bir "çevre güvenliği konseyi" olmalıdır (bkz. İkinci Bölüm).

** Yeni bir Öğe Olarak Bir Dünya Çevre Örgütü Kurarak ya da Kurmaksızın Yatay bir Kademelenme*

Her ne kadar ulusal egemenliği zedelemeyecek bir Birleşmiş Milletler uzmanlık kuruluşunun oluşturulmasıyla hızlandırılabilecek olan ya da hızlandırılması gereken bir yatay kurumsallaşma konusunda bir sorunları yoksa da, her iki yaklaşımın ortak noktaları, her ikisinin de çevre politikası alanında uluslararası kurumsal yapıda bir kademelenmeyi reddetmesi ya da gerçekçi bulmamasıdır (bkz. Üçüncü Bölüm).

Dördüncü Bölümde ise ulusal egemenliği güçsüzleştirmeyen bir Birleşmiş Milletler Uzmanlık Örgütüne verilebilecek biçim üzerinde durulmaktadır. Kalkınma ile ilgisi olması nedeniyle, bu yeni kuruluşa *Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü (WEDO)* adının verilmesini öneriyorum.

Uluslararası Çevre Politikasının Kademelenmesi

Gönüllü örgütlerin (NGO) temsilcilerinin birçoğu yıllardır bir uluslararası çevre politikasının bulunmamasından yakınmaktadırlar. Onlara göre, dünya çapında en önemli çevre sorunu, uluslararası sözleşmelerde ve konferans belgelerinde standartların yer almaması ya da yeterli ölçüde uygulanmamasıdır. Gerçekte, bu doğru bir yargıdır. Ama çoğu kez doğru verilerle yanlış sonuçlara da varılabilir. Hiyerarşik bir örgütlenme yapısı ve devletlere yaptırım uygulamasıyla kurumsallaşmanın güçlenmesi çağrıları yapılmaktadır. Bu önerilerde öncelik yatay ve hiyerarşik olmayan örgütlenme biçimlerine değil, küresel yönetim yapılarına verilmektedir.

Bu durum, kuramsal tartışmalarda, hem her türlü kurumsallaşmayı gerçekçi ya da olası olmayan bir biçimde değerlendiren *neorealizm* yanlılarınca (örneğin, Waltz 1979) hem de özel sorunlar üzerinde odaklanan ağ sistemine dayalı bir uluslararası sistemin yönetilebileceğini gösteren *neoliberal kurumsallaşma* yanlılarınca, çoğu kez, arzu edilmeyen bir durum olarak nitelendirilmiştir (örneğin, Haas et al. 1993, Victor et al.1998).

Bu arada, uluslararası çevre politikası deneyimleri, en azından bu alanda, ulusların egemenlik alanına karışma niteliği taşıyan her kademelenmenin Kuzeyde de, Güneyde de büyük tepkiyle karşılaştığını göstermektedir (WCMC 1994). Gerçekten, 16 yıl kadar önce, iklim değişikliği tartışmaları başladığında, 24 ülke, atmosferin korunması için, "karar verme süreçlerinde rol alabilecek ve oybirliğinin sağlanamadığı durumlarda etkili olabilecek" bir yeni örgütün kurulmasını savunmuşlardı (Lahey Bildirisi 1999). Böyle bir örgüt, devletlere karşı yaptırım uygulama yetkisine sahip olacaktı (bkz. Sands, 1999). Bununla birlikte, aralarında Brezilya, Kanada, Almanya, Hindistan ve Japonya'nın da bulunduğu kimi büyük devletler de ilgilendiği halde, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin daimi üyelerinden yalnızca Fransa, Lahey Bildirisi'ni imzalama konusunda istekli davrandı. Şimdilik görünen odur ki, Çin gibi gelişmekte olan ya da ABD gibi sanayileşmiş ülkeler çevrenin korunması konusunda kendi egemenliklerinden özveride bulunmaya hazır değiller.

Her ne kadar resmi bir tavra dönüşmesi konusunda bir gelişme olmadıysa da, eski Almanya Başbakanı Kohl'ün sözünü ettiği bir "Çevre Güvenlik Konseyi" kurulması konusundaki önerileri de kimilerince gerçekçi bulunmayabilirdi (bkz. Palmer 1992)[6]. Ancak aksine, bağlayıcı kararlar alabilecek bir "Uluslararası Çevre Mahkemesi" kurulmasına ilişkin öneri (Fues 1997, Postiglione 1999, Rest 1994, Zaelke/Cameron 1990) gerçekçi bir öneri olarak karşılandı. İlk öneri en azından Birleşmiş Milletler Şartı'nda bir değişiklik yapılmasını, böyle bir değişikliğin Birleşmiş Milletler'in üyelerinin üçte ikisince ve Güvenlik Konseyi'nin daimi üyelerince onaylanmasını zorunlu kılardı. Böylesine büyük bir çoğunluk gerektiren bir konuda ulusal egemenlikte geniş bir sınırlamaya gidilmesi güç görünmektedir.

Günümüzdeki uluslararası çevre kurumlarının yaptırım seçeneklerinin güçlendirilmesi yolunda da çağrılar var. Kimileri Dünya Ticaret Örgütü'nü bir model olarak görmektedir. Çünkü bu örgütün kurallarına göre kimi devletler başka devletleri GATT (ya da başka ticaret anlaşmalarının) kurallarını çiğnemekle suçlayabilmekte ve onları *de facto* olarak bağlayıcı kararlar alabilen, bağımsız ticaret uzmanlarından oluşan bir uyuşmazlık çözücü kurul önünde kendilerini savunmaya zorlayabilmektedirler (bkz. Bhaskar/Glyn 1995, Brenton 1994, Kenen 1994). Ama böyle bir yöntemin bir dünya çevre örgütüne taşınması kolay değildir.

[6] 1980'lerin sonuna doğru, Yeni Zelanda bağlayıcı kararlar almaya yetkili bir "Çevre Koruma Konseyi" kurulmasını önerdi. (2 Ekim 1989'da BM Genel Kurulu 44. Oturum'unda Genel Görüşmedeki Açıklaması; Yeni Zelanda Başbakanı Geoffrey Palmer tarafından yapılan açıklama)

İlk olarak, teknik nedenleri var bunun. Dünya Ticaret Örgütü'nün üyeleri (ulus devletler) genellikle aynı ticaret anlaşmalarına taraf olan devletlerdir; oysa, bir dünya çevre örgütünde durum böyle olmayabilir.

İkinci olarak da, ticaret hukukunda ve çevre hukukunda uyuşmazlıkların çözümü birbirine benzemez. Ticaret uyuşmazlıkları hükümetlerin somut, az çok saydam ve evrensel olarak ölçülebilen hukuksal işlemleriyle ilgilidir; bunlar, tarifeler, dışsatım ve dışalım kuralları, ulusal imalat kolaylıklarına ilişkin teknik standartlar biçimindedirler. Çevreye ilişkin uyuşmazlıklar hukuksal işlemlerin uygun olup olmadığıyla ilgili olabilseler de, küresel ekolojik bunalımın ortaya çıkardığı sorun gerçekte nedenleri ve sonuçları bakımından çok daha karmaşıktır. Buna ek olarak, birçok uluslararası çevre anlaşmasında, devletler için, bir dışsatım tarifesinde olduğu kadar kolay ölçülebilecek saydam ve somut yükümlülükler yoktur.

Yatay Kurumsallaşma

Yukarıda da belirtmeye çalıştığımız gibi, uluslararası çevre politikasında kademelenme gerçekçi değildir. Etkili bir uluslararası çevre politikasının yatay bir kurumsallaşma yoluyla daha kolay gerçekleşebileceği söylenebilir. Yine de sorun, var olan uluslararası çevre politikası kurumlarının olduğu gibi kalıp kalmayacağı ya da *ulusal egemenliklere dokunmayacak* yeni *bir dünya çevre örgütünü* içerecek biçimde genişletilip genişletilmeyeceğidir

Aşağıda bu konuyu uluslararası çevre politikasının bugün var olan kurumlar tarafından yerine getirilmeyen başlıca üç işlev açısından tartışacağız: (1) Giderek daha da parçalı hale gelen kurumsal sistemin eşgüdümü, (2) Sistemin kapasitesinin ve mali işlevlerinin güçlendirilmesi, (3) Uygulama ve uluslararası çevre hukukunun geliştirilmesi.[7]

(1) Uluslararası Kurumsal Sistemin Daha İyi Eşgüdümü

Öncelikle, uluslararası kurumsal sistemde önemli maliyet artışlarına ve uygun olmayan politika kararlarına yol açan bozukluklar bulunmaktadır (bkz. Brown-Weiss 1989, Küresel Yönetim Komisyonu 1995, Jaenickke et al. 1996, Keohane/Levy 196, Ostrom 1991). Her ne kadar 1972'de kurulan UNEP açık olarak belirlenmiş görevleri olan görece özerk bir aktör ise de, uluslararası çevre anlaşmalarının sayısının hızla artması karşısında sistem geniş ölçüde parçalanmış ve özellikle yeni kurulan sözleşme sekreterlikleri UNEP ile bütünleştirilememiştir. Bunun sonucunda özel çıkarlar ön plana çıkmış ve uluslararası çevre politikasında eşgüdüm sağlama olanağı kalmamıştır. Örneğin, iklim politikası, biyolojik çeşitlilik politikası ve çölleşme politikası arasındaki eşgüdüm yeterli değildir (WBGU 1996 ve 1999). Bu politika alanlarından her biri için bağımsız sekreterlikler,

[7] Bkz. Haas/Keohane/Levy (1993) başarılı çevre rejimlerinin üç "c" si. Bu modele bir dördüncü "c" daha eklenebilir: U*ygunluk yönetimi (compliance management).*

danışma kurulları oluşturulmuş; her birinin kendi gündemini oluşturduğu *de facto* uzmanlık kuruluşları ortaya çıkmıştır.

Güney-Kuzey bağlantısı olan yeni çevre sözleşmelerinin mali kaynakları kısmen *Küresel Çevre Fonu (GEF)* adıyla Dünya Bankası'na bağlanmış, kısmen de bağımsız çevre fonlarına aktarılmıştır (Biermann/Simonis 1999). Ayrıca, (WHO ve FAO gibi) birçok BM uzmanlık kuruluşu çevrenin korunması alanında etkili çalışmalar yapmaktadırlar. Görece küçük olan, 400–500 çalışanı barındıran ve 2004'te 60 milyon dolarlık zayıf bir bütçesi bulunan UNEP kendi başına gerçekten etkili bir standart belirleme ve program geliştirme işlevini geliştirmekte başarılı olamamıştır.

Bu sorun çoktandır bilinmektedir. Birleşmiş Milletler bünyesinde ilk eşgüdüm kurulu oluşturulmasından, 1972'den bu yana, tek tek örgütler, programlar ve kurumlar arasında bir ağ kurma yolunda girişimlerde de bulunulmuştur.[8] Bununla birlikte, bu girişimler tek tek yönetimlerin, programların ve sözleşme sekreterliklerinin özel çıkarlarını aşmakta başarılı olamamıştır.

1992 Rio Konferansı'ndan bu yana, kurumsal reform tartışmaları, Birleşmiş Milletler Sosyal ve Ekonomik Konseyi'nde *Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (CSD)* adıyla bir alt komite oluşturulmasını sağladı. UNEP'ten başka, sözleşme sekreterlikleri, Birleşmiş Milletler'in ilgili uzmanlık kuruluşları ve Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu yaygın bir tartışma forumu oluşturdular ama burada hiçbir özgül karar alınamadı. Sektörlerarası işlevler görmeye elverişli bir yapı değildi bu. Temsilcileri arasında kalkınma ve çevreden sorumlu bakanlar vardı ama mali, ekonomik ve diplomasi konularında tam yetkili meslektaşları yoktu.

Kısaca, çevre politikası alanında uluslararası kurumsal sistem parçalanmış bir görüntü sunmaktadır. Bu sistemin, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi bir merkezi yoktur. Bütün bu kurumların görev ve sorumlulukları arasında çakışmalar bulunmaktadır. Eşgüdüm, eğer varsa, *geçici (ad hoc)* niteliktedir; Birleşmiş Milletler'in organları ile ya da kendi aralarında yaptıkları toplantılarda devletler eşgüdüm ve işbirliği sağlamak için çaba harcarlar.

Bu nedenle uluslararası sürdürülebilirlik stratejisi oluşturma işlevi yüklenmiş bir kurumsal merkezin oluşturulmasına acil gereksinme vardır. Tıpkı 1970'lerde ve 1980'lerde olduğu gibi, ulusal düzeylerde çevrenin korunması amacıyla bağımsız çevre bakanlıkları kurulmuştur; şimdi yapılması gerekense bir adım daha ileri giderek uluslararası çevre politikası alanında kurumsallaşmayı sağlamaktır. Bu da ancak, türlü programların ve dairelerin özel çıkarlarını en aza indirmek, tutarsızlıkları, görev çatışma

[8] 1972 Stockholm İnsan Çevresi Konferansı'ndan sonra, "Çevre Eşgüdüm Kurulu" adıyla bağımsız bir ofis kurulmuştu; ne var ki, 1977'de kaldırıldı. O zamandan bu yana Birleşmiş Milletler çevre politikasında eşgüdüm, genel Yönetsel Eşgüdüm Komitesi (ACC) ve kısmen de UNEP tarafından gerçekleştirilmektedir.

ve örtüşmelerini sınırlandırmak amacıyla bağımsız bir uzmanlık örgütünün kurulmasıyla gerçekleşir.

Örgüt terimleriyle, tüzel kişiliği, bütçesi, kendi mali kaynakları olan bağımsız bir Birleşmiş Milletler Uzmanlık Kuruluşunun oluşturulması hem pratik hem de kolaydır. Bu gelişmeye koşut olarak: 1) UNEP, CSD ve GEF ortadan kaldırılabilir ya da devredilebilir. 2) Sözleşme sekreterlikleri birleştirilebilir. 3) Geriye kalan çevre ve gelişme ile ilgili örgüt, program ve ofislerin görevleri yeniden tanımlanabilir.

(2) *Kapasite Oluşturma ve Mali, Teknolojik Transferler*

Birkaç yıldır 'kapasite oluşturma', kalkınma işbirliği alanında çok kullanılan bir terim oldu (Gündem 21, Jänicke et al. 1996). Uygulama açısından bakıldığında, kapasite oluşturma, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çevre rejimlerinin de temel işlevlerinden biri olma değerini taşır (bkz. Friedheim 1999, Keohane et al. 1996, Korton 1990, Krasner 1983, Wapner 1997). Bununla birlikte, çevre konularında mali ve teknik işbirliği geleneksel kalkınma işbirliğinden farklıdır: Özellikle *Çok Taraflı Ozon Fonu* (MOF) ya da *Küresel Çevre Fonu* (GEF), yalnızca Güneyde çevre kapasitelerinin oluşturulmasına katkıda bulunmakla kalmamakta, aynı zamanda, 1992 tarihli Rio Çevre Konferansı'nın, tarafların "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve olanaklar" ilkesi uyarınca, küresel çevre politikası konusunda az gelişmiş ülkelerin üstleneceği, anlaşmaya varılmış tüm ek giderlerin tazmin edilmesini de sağlamaktadır (bkz. Biemann/Simonis 1999, Sand 1004, Schipulle 1997, WBGU 1999).

Bu yeni bakış açısı GEF ve MOF'un eşitliğe dayalı Kuzey-Güney karar verme yönteminde anlatımını bulmaktadır ve aynı zamanda, geleneksel yardım yapan ve yardım alan ülke deyişlerinin yerini de "ortaklık" kavramının almasına yol açmaktadır. Bununla birlikte, burada bile, uluslararası sistem, saydamlık, verimlilik, etkilenenlerin katılımı ve Kuzeyden Güneye kaynak ve teknoloji aktarımı standartlarına uygunluğun sağlanmasında başarılı olmayan *ad hoc* bir yaklaşımdan zarar görmüştür. Sanayileşmiş ülkelerin, az gelişmiş ülkelerin, önümüzdeki on yıllar içinde sera gazları için emisyon azaltma miktarlarını kabul etmeleri durumunda, yalnız ozon politikası nedeniyle değil, aynı zamanda iklim politikası nedeniyle de üstlenmek zorunda kalacakları ek masrafları ödemeyi kabul etmelerinin nedeni budur. Güneyde biyoçeşitlilik politikasının gelecekte yaratacağı giderler konusunda, çölleşmenin önlenmesi için yapılacak transferlerde ve kalıcı organik kirletici kimyasalların (POPs) alıcı ortama verilmesinin sınırlandırılmasında da benzeri bir düzenleme vardır (Biermann 1998: Bölüm 5-7). Üstelik, iklimin korunması (Simonis 1996) ve "Temiz Kalkınma Mekanizması" (CDM) uygulaması da sağlam kurumsal düzenlemelere sahip olmayı gerekli kılacaktır.

Oysa, uluslararası kurumsal sistemin yeni ve genişleyen işlevsel gereksinmeleri bugünkü kurumsal yapı ile karşılanamaz.

- *İlk yaklaşım, 1990 yılında özellikle bu çevre sorunu ile ilgili olarak kurulmuş olan Çok Taraflı Ozon Fonu'nun yaygınlaştırılmasıdır (bkz. Benedick 1998). Ama uluslararası sistemin böylece biraz daha parçalanması verimsizliğe yol açabilir ve dolayısıyla bundan kaçınmak gerekir.*

- *İkinci bir yaklaşım, bütün küresel çevre koruma işlevlerinin Dünya Bankası'na aktarılmasıdır. Buna gelişmekte olan ülkeler, Dünya Bankası'nı Kuzey ülkelerinin denetimi altında gördükleri için büyük olasılıkla karşı çıkacaklardır.*

- *Üçüncü bir yaklaşım ise uluslararası sistemin kapasite oluşturma, kaynak bulma ve tazminat işlevlerini, Dünya Bankası'nın yaptığından daha iyi yapabilecek ve aynı zamanda sistemin parçalanmasını (daha ayrıntılı bilgi aşağıda verilmiştir) önleyebilecek bağımsız bir örgüt aracılığı ile yürütmektir.*

Kaynak bulma konusunda, yeni bir dünya örgütü, uluslararası sistemi temelden bir değişikliğe uğratıp örneğin, "yarı otomatik bir finansman mekanizması" yaratabilir. Bugüne değin kullanılan hemen hemen tüm finansman mekanizmaları, katkıların gönüllülük esasına dayanmasından zarar görmüş, sözleşmeye dayalı üyelik ödentilerinin söz konusu olduğu durumlarda bile, ödemeler siyasal araç olarak kullanılmış ya da belli ekonomik koşullara bağlı olarak yapılmıştır.

Kamu malları kuramının da gösterdiği gibi, kent hizmetlerinin finansmanı, hizmetlerden karşılıksız yararlananlarca sistemli olarak zorlanmıştır. Sonuç olarak, ulusal düzeyde hizmetler gönüllülük temeline dayalı olarak yerine getirilmez, ama vergilerle karşılanır. Uluslararası çevre politikasında, yarı otomatik finansman mekanizmaları üzerindeki tartışmanın hareket noktası budur[9].

Çevre politikası için gereken mali kaynağın sağlanması çok önemlidir. 1992 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın sekreterliği Konferansın eylem programı olan Gündem 21'in uygulanabilmesinin gelişmekte olan ülkelere yılda toplam 125 milyar dolarlık bir mali yardımı gerekli kıldığını belirtmektedir; oysa, zengin ülkelerin yoksul Güneyin iklim, biyoçeşitlilik ve denizlerin korunması politikalarının uygulanmasına yardımcı olmak amacıyla kurduğu Küresel Çevre Fonu'nun bütçesi yalnızca 2 milyar dolardır.

Sorunun başlangıcından bu yana çevreye zarar veren etkinliklere konan, ozon politikasına (CFC vergisi) ve iklim politikasına ilişkin (karbon vergisi) uluslararası vergiler tartışılmaktadır. Şimdi tartışma, döviz alım satımına konulan *Tobin vergisi* ile hava trafiğine ve deniz ulaşımına konulacak vergiler etrafında yoğunlaşmaktadır (bkz.Küresel Değişme Alman Danışma Konseyi, WBGU 2002). Eski Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Boutros-Ghali, daha 1992 yılında, bu son olanaktan barış gücü etkinliklerinin finansmanı için yararlanılabileceğinden söz etmiştir (UNSG 1992). Hava ulaşımı ya da

[9] Eski Pakistan Başbakanı Moeen Qureshi ve eski Almanya Cumhurbaşkanı Richard von Weizsaecker'in "Birleşmiş Milletlerin Geleceği hakkında Bağımsız Çalışma Grubu"nun raporuna da bakınız (1995).

deniz ulaşımı üzerinden uluslararası bir pay ayırmak, beklenmedik giderlere yol açmayacağından (örneğin, alışılmış havaalanı ve liman vergileriyle birlikte toplanabilir), pratik bir vergi sayılabilir. Görece düşük bir vergi oranı, rekabet koşullarında değişiklikler yapılmasına ya da hava ve deniz trafiğinin yer ve güzergah değiştirmesine de yol açmayabilir.

Ek bir finansman kaynağı da, borçlanma araçlarının gelişmekte olan ülkelerin elinden alınıp yeni örgüt tarafından (küresel nitelikte bir, *doğa için borçlanma* vergisi) kullanılmasını sağlamak ya da "Kyoto Protokolü"nde öngörülen emisyon sertifikalarının alınıp satılmasından elde edilebilecek geliri kullanma yetkisinin örgüte verilmesidir.

Kuşkusuz, böyle yarı otomatik finansman mekanizmaları küresel bir çevre örgütü olmadan da uygulanabilir. Yine de, birinin ötekine bağlı olduğu unutulmamalıdır: Yarı otomatik finansman mekanizmaları uygun bir kurumsal yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Çevreyle ilgili vergilerin durumunda, vergiyi adil biçimde toplayıp kullanabilecek bir Birleşmiş Milletler kuruluşu işin niteliğine uygun bir örgüt olabilir. Aynı biçimde, yarı otomatik finansman mekanizmaları, kurulacak yeni örgüte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kapasite oluşturma gibi konulardaki görevlerini yerine getirmesine yardımcı olabilecek olanaklar sağlayabilir.

(3) *Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişmesine Katkı*

Yukarıda da tartışıldığı gibi, bir dünya çevre örgütünü güçlü yaptırım düzenekleriyle donatmak yanlış olurdu. (Uluslararası Çevre Mahkemesi örneği için bkz. Postiglione 1999, Rest 1994, Rosbaud/Trifterer 2000). Tersine, Birleşmiş Milletler'e üye devletlerde çevrenin ve çevre politikalarının durumuna ve devletlerin uluslararası yükümlülüklerine ilişkin bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi ve uygun bir biçimde yayımlanması gibi konuları içeren daha yumuşak yürütme düzenekleri olmalıdır. Tek tek her devlet hakkında saydam ve karşılaştırmalı bilgiler, ekoloji konusunda daha az bilinçli olan ülkelerdeki "liderlere" önemli girişim olanakları sağlayabilir (bkz. Levy 1993).

Birleşmiş Milletler'in pek çok başka uzmanlık kuruluşu gibi bir Dünya Çevre Örgütü de, sorunlar hakkında bilinçli olmaya yöneltmeli, dünya sistemi hakkındaki veriler ve ulusal ve uluslararası politikaların uygulanma durumları da dahil olmak üzere, yeryüzünde bilginin durumunu iyileştirmeye çalışmalıdır (bkz. Schellnhuber/Wenzel 1998). Kuşkusuz, tekerleği yeniden icat etmeye gerek yok: Yakında yapılan tüm uluslararası sözleşmeler tarafları düzenli aralıklarla, önceden belirlenmiş politikalara ilişkin yaptıkları çalışmalar hakkında raporlar vermeye zorlamaktadır. Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO), Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) ya da Dünya Sağlık Örgütü (WHO) bilgi toplar, bunları yayar ve araştırmaları özendirirler. Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (CSD) sürdürülebilir kalkınma ölçütlerinin tasarlanmasında önemli katkılar sağlamakta, UNEP ise bu alanların birçoğunda etkili çalışmalar yapmaktadır.

Ama hâlâ eksik olan nokta, bu bilginin eşgüdümü, üzerinde yoğunlaşılması ve karar vericilere yararlı duruma getirilmesidir. Çeşitli uluslararası aktörlerce günümüzde hazırlanan bilgiler ve programlar, kurumsal yapı içinde gerçek sahibini bulabilmiş olmaktan uzaktır. Kuramsal olarak, bu sahip UNEP'tir. Fakat Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'na bağlı olarak çalışan UNEP'in bugünkü kaynaklarıyla yetkileri yeterli değildir.

Bir dünya çevre örgütü, aynı zamanda rejim kurma süreçlerinin desteklenmesi açısından da, özellikle uluslararası antlaşmaların başlatılması ve hazırlanması konularında büyük olanaklar sunabilir (Sözleşmeler için bkz. Haas et al.1993). Uluslararası Çalışma Örgütü (IO) burada bir model hizmeti görebilir. Önceden belirlenmiş bir yönteme göre, ILO, bir küresel bir çalışma mevzuatı işlevi görecek bir "ILO Sözleşmeleri" kitabı hazırlamıştır.

Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü (WEDO) –Bir Taslak

Sonuç olarak, ulus devletlerin egemenlik haklarını ihlal etmeyen ve çevre politikası konusunda, yatay biçimde örgütlenmiş yönetim yapısına ek olarak bir dünya çevre örgütünün katılması, umut verici bir girişim olarak görülebilir. Böyle bir örgüt, Birleşmiş Milletler'in çoğunluk oyu isteyen toplantıları dışında kurulabilir. Bir diplomatik konferansta karara bağlanabilir ve yalnızca o toplantının üyeleri açısından yürürlüğe girebilir. Hukuksal terimlerle söylemek gerekirse, Çin'siz (WTO'nun yaptığı gibi) ya da ABD'siz (birkaç Birleşmiş Milletler uzmanlık kuruluşundan çekildiği gibi) etkili de olabilir.

Gerçekte, yeni örgüt yukarıda sözünü ettiğim üç işlevi yerine getirmelidir: a) Uluslararası çevre politikalarını daha iyi bütünleştirmek ve eşgüdümü gerçekleştirmek. b) Gelişmekte olan ülkelerde kapasite oluşturmak ve finansal destek sağlamak. c) Uluslararası çevre hukukunun daha iyi uygulanmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak.

Ama acaba böyle bir örgüte somut olarak nasıl bir biçim verilmelidir? Bu noktada, üç sorun üzerinde biraz durmak gerekir: (1) "çevre" ile "kalkınma" arasındaki çizgi, (2) karar verme yöntemi, (3) özel aktörlerin küresel yönetimle bütünleştirilmesi.

(1) "Çevre" ile "Kalkınma" Arasındaki Çizgi

Yukarıda da belirtildiği gibi, bir Birleşmiş Milletler uzmanlık örgütü kurulması gereğinin ardında, çevre politikası alanındaki uluslararası kurumsal yapının dağınıklığı bulunmaktadır. İşte böyle bir örgütün işlevlerinin odak noktası da bu olmalıdır. Bununla birlikte, çevrenin korunmasını herşeyden kopuk ve bağımsız olarak ele almak yanlıştır. Siyasal anlaşmalar ve programlar, örneğin fosil yakıtların kullanımının düzenlenmesi ile ilgili olanlar (İklim Sözleşmesi) ya da tropikal ormanların korunmasıyla ilgili olanlar (Biyoçeşitlilik Sözleşmesi) kaçınılmaz olarak ekonomiye ve çevreye ilişkin konuları

ilgilendirmektedirler. Bir dünya çevre örgütü bunları dikkate almak zorundadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) yaptığı gibi kalkınmayı hızlandırmakla kalamayacağı gibi ona karşı karşı tavır da alamaz. Uygulayacağı politika Güney'de yoksulluğun azaltılmasını ve ekonomik gelişmenin engellenmemesini ve uluslararası çevre politikasının küresel ve adil bir yük paylaşımı ilkesiyle uyum içinde olmasını sağlamak olmalıdır. Bu bize, tıpkı 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Bildirisi'nde olduğu gibi, çevrenin ve kalkınmanın neden örgütün adına yansıtılmasını gerektirdiğini açıklamaktadır: *Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü (WEDO).*

Kimileri bu alanda daha yüksek düzeyde bir bütünleşme isteyebilir: UNEP ile UNDP'nin birleştirilmesi. UNEP'in küçük UNDP'nin ise büyük bir bütçeye sahip olması göz önünde bulundurulduğunda, uluslararası kurumlar ailesi için güçlü bir birlik durumuna gelebileceklerdir. Gelişmiş ülkelerin çoğu, uzun süredir, kalkınma konusunda bir uluslararası örgütün kurulmasına karşı çıkmaktadırlar. Öte yandan, birçok sanayileşmiş ülke de, Birleşmiş Milletler'in kalkınma amaçlı toplam bütçe harcamalarının azalmasına yol açacaksa, yani birleşme tasarruf anlamına gelecekse, bir UNEP-UNDP birleşmesine sıcak bakabilir.

Eski UNDP Başkanı James Gustave Speth, her ne kadar kendi örgütü ile birleşmeye karşı ise de, bir dünya çevre örgütünün kurulmasına destek vermiştir (Speth 1996,2005)[10]. UNDP'nin çalışmalarındaki projelerin niteliği UNEP'inkilerden farklıdır. Başka bir farklılık da, her iki kurumun büyüklüğünden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bugün UNEP ile UNDP'yi yeni bir örgüt olarak birleştirmekten kaçınmak akıllıca görünse de, yeni örgütün adına "kalkınma" sözcüğünün eklenmesi zorunludur. İki öğeyi, çevreyi ve kalkınmayı içeren söz konusu terim, 'çevre politikası, ne Kuzey'de ne de Güney'de ekonomik gelişme üzerinde bir sınırlayıcı etmen olarak görülmelidir' diyen 1992 Rio Konferansı'ndan ve Rio Bildirisi'nden kaynaklanmıştır.

Bu aynı zamanda, tarafların "ortak fakat farklılaşmış sorumluluklar ve olanakları", Güney ve Kuzey arasında farklılaşmış yükümlülükler, Güney'in yüklenmek zorunda olduğu ek harcamaların tazminini gerektiren dayanışma ilişkisi gibi uluslararası çevre politikası ile ilgili birtakım ilkelerin devreye sokulmasını da gerektirir. Ama bugün bir "Dünya Çevre Örgütü'nün" kurulması az gelişmiş ülkelerin çoğu tarafından reddedilse bile, bir *Dünya*

[10] "Sanıyorum ki, Birleşmiş Milletleri hem çevre, hem de kalkınma konularında nasıl güçlendireceğimizi, her ikisini nasıl bütünleştireceğimizi düşünmenin zamanı gelmiştir. Çevre konularında temel kurumsal yenilikler gerekmektedir ama belki de en önemlisi, Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nı esaslı olarak güçlendirmektir. UNEP'in bir dünya çevre örgütü olacak biçimde geliştirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Yeni bir ad bulmak, yeni bir şeyin doğmakta olduğu izlenimini vereceğinden yararlı olacaktır. Gerekli olduğundan söz ettiğim örgüt, çevre konularında bilgi, çözümleme, izleme, erken uyarı, anlaşma hazırlıkları ve eylem için uzlaşı oluşturma konularıyla görevli olmalıdır. Bundan dolayı, ticaret bakanlarının uluslararası alanda birlikte çalışmakta oldukları Dünya Ticaret Örgütü ve sağlık bakanlarının birlikte çalıştıkları Dünya sağlık Örgütü gibi güçlü bir Dünya Çevre Örgütü'ne gereksinme duyuyoruz. Dünyanın bütün çevre bakanlarını uyumlu işbirliği için bir araya getirecek bir örgüte gereksinmemiz var. UNEP'in, tanımladığım biçime uygun bir dünya çevre kurumuna dönüşebilmesini umuyorum" (Speth 1998)

Çevre ve Kalkınma Örgütü'nün Kuzey ile Güney arasındaki uzlaşmaya götüren bir kapı işlevi görmesi umut edilmektedir.

(2) Karar Verme Yöntemi

Kurumlar genel olarak elverişli karar verme yöntemleri geliştirerek uluslararası sistemin işlem harcamalarını azaltabilirler. Bir Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü böylece, özel rejimlerden bağımsız olarak, Kuzey ve Güney arasında bir uluslararası sürdürülebilirlik stratejisi başlatıp eşgüdümü sağlayıp kendine özgü bir karar verme yöntemi kurarak, çevre politikasına ilişkin bir güç yapısının oluşmasına katkı sağlayabilir. Çoğu uluslararası örgütlerde özel görev ve sorunlar, kendine özgü karar verme yöntemlerinin geliştirilmesine yol açmıştır. Bu farklı yöntemlerin türlü öğeleri, etkililiği artırmak ve benimsemeyi hızlandırmak için bir Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü içinde bir araya getirilebilir.

Karar verme yöntemleri kuşkusuz, Kuzey'in ve Güney'in eşit haklara sahip olmalarını sağlamaya elverişli olmalıdır. Bu durum, yeni dünya örgütünün karar alma süreçlerinde kullanacağı araçların, hem gelişmiş ülkelerin, hem de gelişmekte olan ülkelerin çıkarlarına uygun olmasını gerektirmektedir (Sachs 1993). Kuzey-Güney eşitliğine dayanan karar verme yöntemleri, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun (*bir ülke bir oy)* Güney eğilimli karar verme yöntemiyle Bretton Woods kurumlarının *(bir dolar bir oy)* Kuzey eğilimli karar yöntemi arasında bir "üçüncü yol" dur.

Daha 1990'larda, ozon rejimi ve *Çok Taraflı Ozon Fonu (MOF),* alınan her kararın tarafların üçte ikisinin çoğunluk oyuna dayanması gerekmesi ilkesini benimsemiştir; buna, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler için basit çoğunluk dahildir (Benedick 1998). 1994'de *Küresel Çevre Fonu'nun (GEF)* yeni biçiminde kabul edilen yöntem de gerçekte buna benzemektedir [11].

Bununla birlikte, salt eşitliğe dayalı yöntemlerin önemli bir yanı, grup oluşturmanın tanımlanmasıdır. Örneğin, ozon rejimi bir soruna özgü derecelendirme yöntemidir: Eğer gelişmekte olan bir ülke, kişi başına, yılda 300 gram kloroflorokarbondan daha fazlasını tüketirse, sanayileşmiş ülkeler kümesine sokulur. Bu durumda daha fazla emisyon azaltma yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakılır ve eşitliğe dayalı oylamalarda da sanayileşmiş ülkeler kümesine alınır (Biermann 1998: 5. Bölüm). Ancak, belli bir olaya dayalı derecelendirme çok karmaşık çevre sorunlarından sorumlu olacak olan bir Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü için uygun görünmemektedir. İkinci almaşık, UNCTAD'da ya da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda olduğu gibi, tarafların kendi kendilerini tanımlamalarıdır. Örneğin OECD'ye katılan az gelişmiş ülkelerin (Meksika'nın ve Güney Kore'nin birkaç yıl önce yaptıkları gibi) gelişmiş ülkelerden çevre yükümlülükleri ile ilgili kurallara aynen uymaları beklenir.

[11] 1994'ten beri GEF Yürütme Kurulu'nun kararlarında üçte iki çoğunluk aranmaktadır; üstelik bu çoğunluk, programa katılan devletlerin % 60'ı ve mali kaynak sağlayıcıların % 60'ından oluşmalıdır. Bu, gerçekte Kuzey-Güney eşitliğine dayanan, gelişmiş ülkeler gibi, gelişmekte olan ülkelere de veto şansı tanıyan bir yöntemdir.

(3) Özel Aktörlerin Bütünleşmesi

Küresel yönetim üzerinde sürüp giden tartışmalar, yönetim dışı aktörler, sivil toplum örgütleri ve bu bağlam içinde ulus-üstü çevre kuruluşları ve iş örgütleri üzerinde yoğunlaşmıştır (e.g. Anheier/Salamon 1998, Uluslararası Dernekler Birliği 1999, Wapner 1997, Werksman 1996). Bu yönetim dışı kuruluşlar yalnızca politika üzerinde baskı yapmakla kalmaz, aynı zamanda uluslararası sistemde de kimi "hizmetler" sunarlar: Nitelikli üyeleri (özel olarak finanse edilen) aracılığı ile ucuz ve yararlı araştırma verileri sağlar, uluslararası hukuk kurallarına göre resmi kuruluşların yapamayacağı, ülkelerin karşılıklı yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerinin izlenmesine çalışır, halkı ve hükümetleri uluslararası görüşmelerden, hem kendi diplomatları hem de görüşmelerin öteki taraflarını temsil edenler açısından haberli kılarlar. Ayrıca, ulus-üstü çevre ve iş örgütleri diplomatik konferanslardaki hükümet temsilcileriyle ülkelerindeki görevliler arasında etkili geri besleme mekanizmaları oluşturabilirler (Raustiala 1997). Bu ve başka nedenlerden dolayı, yönetim dışı kuruluşların uluslararası görüşmelerde ve politika belirleme süreçlerinde daha çok dinlenmeleri konusunda görüş birliği vardır.

Bununla birlikte, özel aktörlerin uluslararası düzeydeki etkinliklerini zorlaştıran iki alan bulunmaktadır. İlk olarak, Birleşmiş Milletler konferanslarında ve imza konferanslarında aktif olan grupların daha çok Kuzey ülkelerinden gelenlerin etkisinde oldukları görülür; bunlar mali kaynaklarını ve çoğu kez de çalışanlarını Kuzey'den alırlar (Eleştirel bir görüş için bkz. South Center 1996: 212 vd.). Her ne kadar çoğu kez ulus-üstü çevre ve kalkınma örgütleri arasındaki içsel uyumun sağlanmasında Kuzey-Güney eşitliğinin korunması için adımlar atılmaktaysa da, söz konusu durum bu grupların gündemini etkileyebilir. İkinci sorun da, iş örgütlerinin mali gücünün gerçek anlamdaki çevre çıkarlarının gözden kaçırılmasına yol açabilmesidir.

Bu sorunlara karşı bulunabilecek bir çözüm, özel aktörler arasında kurulacak işbirliğini, Güney ve Kuzeyin oylarıyla, iş dünyası ve çevre çıkarlarının dengede tutulacağı bir kurumsallaştırmaya dayandırmaktır. Bu konuda yararlanılabilecek bir örnek Uluslararası Çalışma Örgütü'nün karar verme yöntemidir; buna göre her üye devlete dört oy verilmekte, oylardan ikisi devlete, biri iş, biri de işveren sendikalarına tanınmaktadır. Böylece, Güney ülkelerindeki çevre ve kalkınma örgütleri yeni örgüt bünyesinde (temsil ettikleri nüfusa göre) oy çoğunluğuna sahip olacaklar ve sanayi ile ekolojinin çıkarları eşit bir biçimde temsil edilecektir.

Bununla birlikte, söz konusu yöntemin yeni kurulacak olan örgüte aktarılmasının kimi sorunlar yaratması beklenebilir. Çevre ve kalkınma konularında ulusal kamuoyunun bütününü temsil edebilen çok az örgüt bulunmaktadır. Ama yakın gelecekte verimli koalisyonlar ortaya çıkabilir; gerçekten de bu denge, yeni kurulacak Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü'nün statüsünde her iki coğrafyadan gelecek olanların oylarıyla geliştirilebilir.

SONUÇLAR

Eğer bugün, 21. yüzyıl için sürdürülebilirliği sağlama yolunda bir çevre politikası uygulayacak bir uluslararası çevre ve kalkınma örgütü oluşturabilirsek, Birleşmiş Milletler'in uzmanlık kuruluşları ailesini genişletmek ve bunların arasına sürdürülebilir kalkınma politikalarından sorumlu olacak olan yeni bir üyenin daha eklenmesi zorunlu olacaktır. Böylece, günümüzdeki uluslararası kurumsal sistem içinde birbirinden kopuk ve aralarında eşgüdüm bulunmayan birimler bütünleşecek ve bir bütünün parçaları olarak işlev görebileceklerdir.

Yukarıda da önerildiği gibi, BM Çevre Programı, BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu, belli başlı çevre sözleşmelerinin sekreterlikleri (iklim, biyoçeşitlilik, kimyasallar, çölleşme sözleşmesi, deniz hukuku gibi) ve BM Kalkınma Programı, *Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü (WEDO)* adını alacak olan yeni bir örgüt çatısı altında birleştirilebilir. Böyle bir örgüt, ulusal hükümetlerin, uluslararası örgütlerin ve özel aktörlerin, çevre ve kalkınma politikalarına ilişkin konulara daha çok önem vermelerini sağlayabilecektir. Ayrıca, böyle bir örgütlenme, mali ve teknik desteğin çoğalması nedeniyle gelişmekte olan ülkelerin eylem gücünü artırabilecektir. Bunların da ötesinde, uluslararası topluluk, söz konusu örgütlenme sayesinde, yeni anlaşmalar ve eylem programları için görüşmeler yapmak ve var olanları uygulamak olanağına da sahip olacaktır.

WEDO, bir yandan, sanayileşmiş ülkelerin katkılarıyla, bir yandan da, bugünkü programları ve sözleşme sekreterliklerini yeni örgüt altında birleştirmeden sağlanacak tasarruflarla finanse edilebilecektir. Finansman konusuna ikinci bir yaklaşım, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma araçlarını bu yeni örgütün amaçları doğrultusunda düzenlemektir (*sürdürülebilir kalkınma için genişletilmiş borç yükü)*. Üçüncü bir yaklaşım ise, yarı otomatik finansman mekanizmaları oluşturmaktır. Ülke sınırlarındaki mali işlemlerde ya da uluslararası hava ve deniz ulaşımı üzerinden Tobin Vergisi almak ve uluslararası iklim politikası sertifikaları verilmesi karşılığında elde edilecek gelirlerden kısmen ya da tamamen yararlanmak da bunlar arasındadır.

Karar verme konusunda ise, WEDO, Çok Taraflı Ozon Fonu (MOF) ve yeni biçimiyle Küresel Çevre Fonu (GEF) benzeri, eşitlik temeline dayalı bir Kuzey-Güney karar alma yöntemini benimseyerek, olabilecek en geniş katılımı sağlayabilir. Bunun anlamı, hem gelişmekte olan ülkelerin hem de sanayileşmiş ülkelerin çoğunluğunun kararlar üzerinde grup vetosuna sahip olabilmeleridir. Ayrıca, küresel yönetimde özel aktörlerin artan rolü, örgüt içinde kurumsallaştırılmalıdır; böylelikle fırsat eşitliği özendirilmiş ve ilgili tarafların sayısı artırılmış olur. Dolayısıyla, ILO örneğinde olduğu gibi çevre ve iş dünyası örgütlerinin temsilcileri için oy hakkı istenebilir (yukarıya bkz).

Kuşkusuz, böyle bir örgütü pek çok kimseye gerçekçilikten uzak ve zamansız bulabilir. Fakat Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin (ICC) kurulması da bundan daha 12 yıl önce gerçekçi görülmemişti. Bu denememizde bir *Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü*'ne duyulan gereksinme için var olan nedenleri sıraladık. Hiç olmazsa Fransa, Almanya ve Japonya gibi kimi sanayileşmiş ülkeler bir Birleşmiş Milletler uzmanlık örgütünün kurulmasına olumlu yaklaşıyor görünüyorlar. Gelişmekte olan ülkeler ise bu konuda bugüne değin ya sessiz kalmak ya da kuşkulu davranma eğilimindeler. Ancak yukarıda özetlenen örgütlenme, yakın gelecekte, çok sayıda ülkeye ve halka kabul edilebilir nitelikte görünebilir.

Güney'in temsilcileri, bir *Dünya Çevre ve Kalkınma Örgütü*'nün mü yoksa, Daniel Esty türü bir çevre örgütünün mü daha uygun olacağını sorabilirler. Bu makalenin yazarı kuşkusuz burada öne sürülen önerinin uygulanabilecek en iyi seçenek olduğunu düşünmektedir ve Ruşen Keleş'in de bu konudaki tercihinin ne olduğunu merak etmektedir.

Kaynakça

Agenda 21. Program of Action for Sustainable Development, United Nations 1992, New York.

Anheier, H.K. and Salamon, L.M. (1998): *The Nonprofit Sector in the Developing World*, New York: Manchester University Press.

Benedick, R. E. (1998): *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, 2. enlarged edition, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Bhaskar, V. and Glyn A. eds. (1995): *The North, the South and the Environment. Ecological Constraints and the Global Economy*, London: Earthscan.

Biermann, F. (1998): *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*, Baden-Baden: Nomos.

Biermann, F. and Simonis, U. E. (1998): *A World Environment and Development Organization. Functions, Opportunities, Issues*, Policy Paper No. 9, Bonn: Development and Peace Foundation.

Biermann, F. and Simonis, U. E. (1999): The Multilateral Ozone Fund. A Case Study on Institutional Learning. *International Journal of Social Economics* 26(1-3), 239-273.

Brenton, T. (1994): *The Greening of Machiavelli. The Evolution of International Environmental Politics,* London: Earthscan.

Brown, L. et al. (2000): *State of the World 2000*, New York: W.W. Norton & Co.

Brown-Weiss, E. (1989): *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo: United Nations University Press.

Chambers, W.B. and Green J.F. eds. (2005): *Reforming International Environmental Governance*, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

Charnovitz, St. (2005): A World Environment Organization, In *Reforming International Environmental Governance*, ed. W.B. Chambers and J.F. Green, 93-123.

Chirac, J. (1998): Speech by President Jacques Chirac, at the Congress of the World Conservation Union. 3rd November, Fontainebleau.

Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighbourhood*, New York, Oxford: Oxford University Press.

Committee for Development Planning - CDP (1989): *Elements of an International Development Strategy for the 1990s*, New York: United Nations.

Damrosch, L. F. (1987*): The International Court of Justice at a Crossroads*, New York: Transnational Publishers, Inc.

Douglas, W. (1987): *The Specialized Agencies and the United Nations. The System in Crisis*, London: Hurst.

Elliot, L. (1998): *The Global Politics of the Environment*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press.

Esty, D. C. (1994a): *Greening the GATT. Trade, Environment and the Future*, London: Longman.

Esty, D. C. (1994b): The Case for a Global Environmental Organization. In *Managing the World Economy. Fifty Years after Bretton Woods*, ed. P. B. Kenen, 287-309.

Esty, D. C. (1996): Stepping up to the Global Environmental Challenge. *Fordham Environmental Law Journal* **7**(1), 103-113.

Friedheim, R. L. (1999): *Negotiating the New Ocean Regime*, Columbia: University of South Carolina Press.

Fues, T. (1997): *Rio plus 10. The German Contribution to a Global Strategy for Sustainable Development*, Policy Paper No. 6, Bonn: Development and Peace Foundation.

German Advisory Council on Global Change [WBGU] (1996): *World in Transition. Ways Towards Global Environmental Solutions. Annual Report 1995*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

German Advisory Council on Global Change [WBGU] (1999): *World in Transition. Ways Towards Sustainable Managing of Freshwater Resources. Annual Report 1997,* Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

German Advisory Council on Global Change [WBGU] (2002): *Charging the Use of Global Commons. Special Report,* Berlin.

Gleick, P. H. ed. (1993): *Water in Crisis. A Guide to the World´s Fresh Water Resources,* New York, Oxford: Oxford University Press.

Global Environmental Governance Dialogue (1999): *Global Environmental Governance Dialogue*. *An Invitation,* Organizer: Daniel C. Esty.

Haas, P. M., Keohane, R. O. and Levy, M. A. eds. (1993): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection,* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hague Declaration (1989): *Declaration of the Hague*, March 11th. 1989; reproduced in *International Legal Materials* 1308.

Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science* **162**, 1243-1248.

Helm, C. (1996): Transboundary Environmental Problems and Trade Rules. *International Journal of Social Economics* **23**(9), 29-45.

Heywood, B. H. and Watson, R. T. eds. (1995): *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge: Cambridge University Press.

Independent Commission on Disarmament and Security Issues (1989): *A World at Peace. Common Security in the Twenty-First Century* ("Palme-Report"), Stockholm.

Independent Commission on International Development Issues (North-South Commission) (1980): *North-South. A Program for Survival* (first "Brandt-Report"), Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Independent Commission on International Development Issues (North-South Commission) (1983): *Common Crisis. North South Cooperation for World Recovery* (second "Brandt-Report"), London: Pan Books.

Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC (1996): *Climate Change 1995. Economic and Social Dimensions of Climate Change,* Cambridge: Cambridge University Press.

Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC (2001): *Climate Change 2000*. Report of Working Group I, Shanghai, January 2001, Working Group II, Geneva 2001; Working Group III, Accra 2001.

Jänicke, M., Weidner, H. and Jörgens, H. eds. (1996): *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

Joint Inspection Unit (1995): *Strengthening the United Nations System Capacity for Conflict Prevention* (JIU/Rep/95/13), Geneva.

Kaul, I., Grunberg, I. and Stern, M. A. eds. (1999): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford: Oxford University Press.

Keles, R. (1996): An Attempt to Redefine Public Interest, In: A. Vlavianos-Arvanitis, ed.: *Biopolitics. Business Strategy for the Bio-Environment*, Athens: Biopolitics International Organisation, 72-74.

Kenen, P. B., ed. (1994): *Managing the World Economy. Fifty Years after Bretton Woods*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Keohane R. O. and Levy, M. (1996): *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Kohl, H. (1997): Speech by Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, at the Special Session of the General Assembly of the United Nations, 23rd June, New York.

Krasner, S. D. ed. (1983): *International Regimes*, Ithaca, N.Y., London: Cornell University Press.

Levy, M. (1993): European Acid Rain: The Power of Tote-Board Diplomacy, In *The Effectiveness of International Environmental Institutions*, ed. P. M. Haas, R. O. Keohane and M. Levy, 75-132.

Miller, M. A. L. (1995): *The Third World in Global Environmental Politics*, Boulder, Col., London: Rienner.

Myers, N. (1993): *Ultimate Security*, New York, London: W. W. Norton & Co.

Ostrom, E. (1991): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Palmer, G. (1992): New Ways to Make International Environmental Law. *American Journal of International Law* **86**, 259-283.

Postiglione, A. (1999): *The Global Demand for an International Court of the Environment*, Napoli: Ed. Scientifiche Intaliane.

Raustiala, K. (1997): States, NGOs, and International Environmental Institutions. *International Studies Quarterly* **41** (4), 719-740.

Rechkemmer, A. (2004): *Postmodern Global Governance: The United Nations Convention to Combat Desertification*, Baden-Baden: Nomos.

Rechkemmer, A. ed. (2005): *UNEO – Towards an International Environment Organisation*, Baden-Baden: Nomos.

Rest, A. (1994): Need for an International Court for the Environment? *Environmental Policy and Law*, Vol. 24, No.4, 173-187.

Rosbaud, Ch. and Trifterer, O. eds. (2000): *Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden: Nomos.

Rosenau, J. N. (1992): *The United Nations in a Turbulent World*, Boulder, Col., London: Rienner.

Rosenau, J. N. and Czempiel, E.-O. (1992): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ruggiero, R. (1999): *Opening Remarks to the High Level Symposium on Trade and the Environment*, 15 March 1999, www.wto.org/wto/hlms/dgenv.html.

Sachs, W. ed. (1993): *Global Ecology. A New Arena of Political Conflict*, London: Zed Books.

Sand, P. H. (1994): *Trusts for the Earth. New Financial Mechanisms for International Environmental Protection*, Hull: University of Hull Press.

Sands, P. J. (1999): The Environment, Community and International Law. *Harvard International Law Journal* **30**(2), 293-420.

Schellnhuber, H.J. and Wenzel, V. eds. (1998): *Earth System Analysis. Integrating Science for Sustainability*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

Schipulle, H. P. (1997): Das Rio-Paradigma der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung. *Entwicklung und Zusammenarbeit* **38**(8), 235-237.

Simonis U. E. ed. (1999): *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes*, 2nd edition, Berlin: edition sigma.

Simonis U. E. (1996): Internationally Tradeable Emission Certificates. Linking Environmental Protection with Economic Development. *Economics* **53**, 96-110.

South Centre (1996): *For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform*, Geneva.

South Commission (1990/1991): *The Challenge to the South* ("Nyerere Report"), New York, Oxford: Oxford University Press.

Speth, J. G. (1996): *Note Regarding Questions on UN Reform Proposals*, unpublished document, dated 4 October 1996.

Speth, J. G. (1998): Interview with Jens Martens, Bad Honnef, July 1998, URL. http://bicc.uni-bonn.de/sef/publications/news/no4/speth.html

Speth, J.G. (2005): A Memorandum in Favor of a World Environment Organization, In *UNEO – Towards an International Environment Organisation*, ed. A. Rechkemmer, 36-38.

Streeten, P. (1989): Global Institutions for an Interdependent World. *World Development* **14**(9), 1349-1359.

Streeten, P., Emmerij, L. and Fortin, C. (1992): *International Governance*. Institute of Development Studies, Brighton: University of Sussex.

The Independent Working Group on the Future of the United Nations (1995): *The United Nations in its Second Half-Century*, ("Qureshi / von Weizsäcker-Report"). New York.

Tinbergen, J., ed. (1976): RIO - *Reshaping the International Order*, New York: Dutton.

Union of International Associations (1999): *Yearbook of International Organization*s, Munich: K.G. Saur.

UNEP (1999, 2003): *GEO 2000/2003. Global Environment Outlook*, New York, London: Earthscan.

United Nations Secretary-General - UNSG (1992): *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peace-Making and Peace-Keeping.* Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/47/277 - S/24111, 17 July 1992.

UNSG (1998): *Environment and Human Settlements*. Report of the Secretary-General. Report to the 53. Session of the United Nations General Assembly. UN-Doc. A/53/463, 6 October 1998.

Victor, D. G., Raustiala, K. and Skolnikoff, E. B. eds. (1998): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*, Cambridge, Mass., London: The MIT Press.

Waltz, K. N. (1979): *Theory of International Politics*, Berkeley, Calif.: University of California Press.

Wapner, P.(1997): Governance in Global Civil Society, In: *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, ed. O. R. Young, 65-84.

Werksman, J. ed. (1996): *Greening International Institutions*, London: Earthscan.

World Conservation Monitoring Centre - WCMC (1994): *Priorities for Conserving Global Species Richness and Endemism*, Cambridge: Cambridge University Press.

World Commission on Environment and Development - WCED - (1987): *Our Common Future*, New York, Oxford: Oxford University Press.

Young, O. R. ed. (1997): *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, Mass., London: The MIT Press.

Zaelke, D. and Cameroon, J. (1990): Global Warming and Climate Change. An Overview of the International Law and Policy. *American University Journal of International Law and Policy* **5**, 249-290.

Çev. Bülent Duru