

İklim Değişikliği ile Mücadele ve Çok Taraflılık

Azem Bartu Yıldırım*

Çiğdem Üstün‡

Çok taraflı uluslararası örgütler, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası müesses nizamın temel taşlarından olmuşlardır. Liberal değerlerin yayılması, demokratik pratiklerin uygulama alanlarının genişlemesi, barışın inşası ve sürdürülebilirliği için uluslararası örgütlere katılımın öneminin altı hep çizilmiştir. Bu çerçevede ülkelerin sosyal, siyasi ve ekonomik meselelerde çok taraflı mekanizmalar altında işbirliklerini artırmaları teşvik edilmiştir. Bu mekanizmaların karar alma süreçleri, devletlerin oy verme pratikleri gibi birçok sebeple eleştirilere maruz kalsa da çok taraflı örgütler, uluslararası siyasetin itici gücü olmaya devam etmişlerdir.

İklim değişikliği ile mücadele ve çevre politikaları ise doğası gereği ikili veya tek taraflı politikalar ile yürütülmesi mümkün olmayan politikalar. Küresel çerçevede bütüncül bir yaklaşım gerektiren iklim değişikliği ile mücadele ve çevrenin korunması, özellikle son yıllarda pandeminin etkisi ile dünya genelinde ve Türkiye’de kamuoyları tarafından da daha fazla ilgi gösterilen konular haline gelmiştir.

Bu raporda İstanbul Ekonomi Araştırma ve EDAM tarafından 2021 yılında yapılan kamuoyu araştırması ve uzman çalışmaları ışığında Türkiye’nin konumu, kamuoyunun iklim değişikliği, çevrenin korunması ve bu çerçevede çok taraflı kurumlara bakışı detaylı olarak incelenmektedir. Kamuoyu araştırması Ekim-Kasım aylarında 12 ilde 1500 kişi ile gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda 2021 yılı sonuçları aynı yöntemle, bilgisayar destekli telefon görüşmesi (CATI) ile, 2018 yılında 12 ilde 1500 kişiyle yapılan araştırma sonuçları ile karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Raporda Türkiye ve iklim değişikliği ile mücadelede çok taraflılığın geleceği, çok taraflı örgütlerin demokratikleşmeye etkilerinin artırılması ve iklim değişikliğinin güvenleştirilmesi ve çok taraflılık tartışmaları çerçevesinde politika önerileri de sunulmaktadır.

Çok Taraflı Kuruluşlar ve İklim Değişikliği

Mevcut uluslararası iklim politikaları, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne (UNFCCC) dayanmaktadır. UNFCCC ile başlayan çok taraflı iklim antlaşmaları sürecinin en son bileşeni Paris Anlaşması'dır. 2015 yılında imzalanan bu Anlaşma, gönüllü "ulusal olarak belirlenmiş katkılar" için "şeffaf inceleme için bağlayıcı bir süreç" getirerek, etkisiz görülen Kopenhag Anlaşması'nın yarattığı siyasi çıkmazı çözmeyi amaçlamaktadır¹. Ana hedefi, "gelişmekte olan ülkelere aşırı yoksullukla mücadele ve sürdürülebilir kalkınma hakkını tanıırken, uzun vadede ısınmayı sanayi öncesi seviyelerin 2 °C'nin olabildiğince altında tutmak" olarak belirlenmiştir.² Ayrıca, Paris Anlaşması, UNFCCC'nin 'Ortak fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar ve İlgili Kabiliyetler (CBDR-RC)' ilkesini de devam ettirmektedir. Bu ilke, iklim korumasının eşitlik temelinde sürdürülmesi gerektiğini yani gelişmiş ülkelerin iklim değişikliğine karşı mücadeleye öncülük etmesi gerektiğini belirtir. Ek olarak, Paris Anlaşması gelişmekte

* Araştırmacı, Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi (EDAM)

‡ Doç. Dr., Genel Sekreter, Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi (EDAM), Uluslararası İlişkiler Bölümü – Nişantaşı Üniversitesi

¹ Bäckstrand, Karin, & Jonathan W. Kuyper. "The Democratic Legitimacy of Orchestration: The UNFCCC, Non-State Actors, ve Transnational Climate Governance." *Environmental Politics* 26, no. 4 (Temmuz 4, 2017): 764–88.

² Hubacek, Klaus, Giovanni Baiocchi, Kuishuang Feng, & Anand Patwardhan. "Poverty Eradication in a Carbon Constrained World." *Nature Communications* 8, no. 1 (Ekim 24, 2017): 912.

olan ülkelerin “farklı ulusal koşullar ışığında” emisyon azaltma çabalarını yürütmesi gerektiğini açıkça belirtmektedir.³

Paris Anlaşması geliştirmekte olan ülkelerin farklılaştırılmış sorumluluklarını net bir şekilde kabul etmektedir. Ancak geliştirmekte olan ülkelerin sera gazı emisyonlarında beklenen artış, farklılaşmış sorumluluklar ilkesinin nasıl işleyeceğini belirsiz kılmaktadır. Ayrıca, tüm ülkelerin ulusal olarak belirlenen katkı paylarını açıklamaları gerekmesine rağmen, emisyon azaltımlarının gönüllülük esasına dayanması anlaşmayı zayıflatmaktadır. Bununla birlikte, anlaşmanın doğası gereği bağlayıcı olmayışı, bazı gelişmiş ülkelerin iklim değişikliğini önleme ve etkilerini azaltma çabalarında geliştirmekte olan ülkelere yardım etmesini engellememektedir. Fonlarının %90'ı 15 gelişmiş ülkeden gelen BM Çevre Programı'nın (UNEP) Çevre Fonu bu amaca hizmet eden mecralar arasında sayılabilir.⁴ Diğer bir örnek de yine büyük ölçüde gelişmiş ülkeler tarafından finanse edilen ve UNFCCC bünyesinde yer alan Yeşil İklim Fonu'dur (GCF). İlginç olan ek bir örnek ise Amazon Fonu'dur. Çoğunlukla Norveç hükümeti tarafından finanse edilen bu fon, Brezilya'nın Amazon yağmur ormanlarından ekonomik olarak yararlanmamanın fırsat maliyetini telafi etmeyi amaçlamaktadır. Ancak, tüm bu girişimlerde belirli sorunlarla karşılaşmak mümkündür. İlk olarak, aynı amaca sahip birden fazla bağımsız fonun varlığı verimsizliğe neden olmaktadır. OECD, 2014 yılında iklim finansmanının 62 milyar dolara ulaştığını tahmin ederken, Hindistan hükümeti yaptırdığı araştırmalar ışığında bu miktarın sadece %4'ünün geliştirmekte olan ülkelere ulaştığını belirtmiştir.⁵ Ayrıca, UNFCCC ve müteakip anlaşmalar gönüllü katkılara dayandığından bu fonlar verimliliklerinden bağımsız olarak gelişmiş ülkelerin farklılaştırılmış yükümlülüklerini yerine getirdiklerini iddia etmelerine olanak tanır. Örneğin, Norveç ve Alman hükümetleri 2018'de Amazon Fonu'na 70 milyon ABD doları aktarmalarına rağmen Amazon'daki orman tahribinde önemli bir düşüş eğilimi gözlenmemiştir.⁶

İklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması için fon sağlamayı amaçlayan çok taraflı kuruluşlara ek olarak, Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) gibi kuruluşlar, bilgi toplama ve yayma rolünü üstlenmektedirler. 1988 yılında Dünya Meteoroloji Örgütü ve UNEP tarafından kurulan IPCC, periyodik olarak iklim değişikliğine ilişkin sistematik literatür taramaları ve metodolojik makaleler yayınlamaktadır. IPCC kendi başına hiçbir bilimsel araştırma yapmamasına rağmen büyük ve tarafsız bir uluslararası bilim insanı grubunun iklim değişikliğinin ilerlemesini nesnel olarak değerlendirmeleri için bir platform görevi görmektedir. IPCC, 2007'de Nobel Barış Ödülü'nü almıştır.⁷

Çok Taraflılık, İklim ve Demokratikleşme

Çok taraflı uluslararası sistem, çevresel yönetim söz konusu olduğunda BM ve bağlı kuruluşlar, OECD, IEA gibi BM dışında kalan uluslararası mekanizmalar, çevre ve iklim değişikliği üzerine çalışmalar yürüten ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri gibi birçok aktörü içinde barındırmaktadır. Her çok taraflı mekanizma kendi çalıştığı alanda ülkesel, bölgesel ve küresel seviyelerde stratejilerin geliştirilmesi, politikaların uygulamaya konması için çaba sarf etmektedir. Ancak, bütün bu çabaların başarıya ulaşabilmesi ve demokratikleşmeye

³ Sforza, Giorgia. “Climate Change and Developing Countries: From Background Actors to Protagonists of Climate Negotiations.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 19, no. 3 (Haziran 1, 2019): 273–95.

⁴ UN Environment Programme. “Environment Fund.” UNEP - UN Environment Programme, (Ekim 11, 2017.)

⁵ Cui, Lianbiao, & Yuran Huang. “Exploring the Schemes for Green Climate Fund Financing: International Lessons.” *World Development* 101 (Ocak 1, 2018): 173–87.

⁶ van der Hoff, Richard, Raoni Rajão, & Pieter Leroy. “Clashing Interpretations of REDD+ ‘Results’ in the Amazon Fund.” *Climatic Change* 150, no. 3 (Ekim 1, 2018): 433–45.

⁷ France 24. “IPCC, the World’s Unrivalled Authority on Climate Science,” (Ağustos 9, 2021.).

pozitif etkileri literatürde idari akılcılık, demokratik pragmatizm ve ekonomik akılcılık başlıkları altında özetlenebilecek politika tercihlerinden hangisinin yeğlendiği ile yakından ilişkilidir.

Genel kanı, ülkelerin çok taraflı uluslararası mekanizmalara dahil oldukça siyasi, sosyal ve iktisadi açılardan daha liberal, daha az korumacı, daha demokratik ve hukukun üstünlüğüne daha çok değer veren devletler olacaklarıdır. Çok taraflı mekanizmaların özellikle bağımlılık yerine karşılıklı bağımlılığı teşvik etmesi ve böylece hiyerarşik ilişkilerin yerine eşitler arasında kurallara bağlı ilişkiler kurması sebebiyle demokratik yönetim biçimlerini artıracakı düşünölmüştür. Çevre ve iklim değışikliği konusunda yapılan çok taraflı mutabakatlar ve devletlerin bu alana bakış açlarına yoğunlaşan çalışmalardan ortaya çıkan gerçek ise demokratik pragmatizm çerçevesinden ziyade idari veya ekonomik akılcılık çerçevesinden çevre politikaları ele alındığında mekanizmaların demokratikleşme için etkili olmadıklarıdır. İdari akılcılık, insanların doğanın, devletin de vatandaşlarının üzerinde olduğu güçlü bir hiyerarşik yapıyı savunur ve bilim insanlarının ve uzmanların görüşlerini vatandaşların görüşlerinden daha önemli görür.⁸ Ekonomik akılcılık yaklaşımı ise çevrenin korunması ile ilgili politikaların ekonomik kalkınmayı engellememesi gerektiğini söylerken çevre ile ilgili problemlerin çözümünün kapitalist serbest piyasa içerisinde çözülebileceđini⁹ ve devletten ziyade özel sektörün bu problemleri çözebileceğini öne sürer.¹⁰ Ancak demokratik pragmatizm yaklaşımı uzmanların veya piyasanın öncelik ve görüşlerinden ziyade, demokratik karar alma mekanizmalarının, halka açık danışma süreçlerinin¹¹ varlığı ile çevre sorunlarına cevaplar üretilebileceğine inanır. Uluslararası çok taraflı mekanizmaların işleyişlerine bakıldığında günümüzde, devletlerarası siyasi ve ekonomik örgütler ile devletlerin oy ve söz hakkının hükümetler-dışı, sivil toplum örgütlerinden daha fazla olduğunu görmekteyiz. Genel işleyişte ulusal veya uluslararası sivil toplum örgütleri daha ziyade gözlemci olarak toplantılara katılmaktadırlar. Elbette bilgi ve görüş alışverişinin sağlanması için faydalı olsa da gözlemci statüsü, demokratik pragmatizmin önerdiği şekilde bir karar alma biçimi olmadığı da açıktır.

Ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına dahliyle ilgili meşru bazı eleştirilere de yer vermek, bu örgütlerin demokratik yapılara sahip olmaları gerekliliğinin altını çizmek açısından da önemli bir yer tutar. Uluslararası düzeyde genellikle sivil toplum örgütlerinin belirli konular çerçevesinde bir ağ kurdukları ve konular bazında bu ağlarda değışiklikler olduğu görölmektedir. Bu ağların üyelik süreçlerinde şeffaflık eksikliği, bu ağlara üye olan ulusal sivil toplum örgütlerinin iç işleyişlerinin demokratik pratiklerden uzak olması, hesap verilebilirlikte yaşanan sorunlar ve bu çerçevede şeffaflık¹² ile ilgili soru işaretleri bu örgütlerin sivil toplum örgütü oldukları için doğal olarak demokratik kuruluşlar olmadıklarını göstermektedir. Bu çerçeveden bakıldığında sivil toplum örgütlerinin de işleyişlerinin demokratikleşmesine ihtiyaç vardır.

Türkiye'nin Konumu

Türkiye, UNFCCC sürecinin 1992 yılında kuruluşundan bu yana çok taraflı iklim değışikliği çerçevesine dahil olmuştur. OECD üyesi bir ülke olması nedeniyle başlangıçta hem Ek I hem de Ek II'ye dahil edilmiştir. Ancak, 2001 yılında Ek II'de olan ülkelere gelişmekte olan ülkelere

⁸ Mark S. Reed, "Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review," *Biological Conservation* 141, no. 10 (Ekim 2008): 2417-31,

⁹ McCormick, J. "Environmental policy in the European Union" (Temmuz 2001) New York, NY: Palgrave.

¹⁰ William J. Baumol & Wallace E. Oates, "The Theory of Environmental Policy, 2nd ed." (1988) (Cambridge University Press)

¹¹ Tessaro, Danielle, & Kepe. "Development at the crossroads: Biodiversity and land use tensions on South Africa's Wild Coast." *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, (2014) 21 (5), 471-479.

¹² Shepard, Forman & Derk, Segaar. "New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism" (2006) Source: *Global Governance* Vol. 12, No. 2, pp. 205-225

yardım etme yükümlülüğü getirildiği için Ek II'den çıkarılmayı talep etmiştir.¹³ Bu örneğin de gösterdiği gibi, Türkiye'nin emisyonlara karşı tarihsel sorumluluğu olmayan gelişmekte olan bir ülke olarak sınıflandırılma arzusu, iklim değişikliğine odaklanan uluslararası kuruluşlarla dalgalı bir ilişkiye sahip olmasına sebep olmuştur. İklim değişikliğinin varoluşsal bir tehdit olarak ortaya çıkmasından sonra sanayileşen bir ülke olarak, yeşil geçiş için gerekli finansmanı sağlamak Türkiye'nin öncelikli kaygısı olmuştur. UNFCCC'nin bir parçası olmasına rağmen Türkiye Eylül 2021'e kadar Paris Anlaşması'nı onaylamayı reddetmiştir. Bunun altında yatan temel neden, ilk UNFCCC sınıflandırmasına benzer şekilde Türkiye'nin OECD üyesi olarak gelişmiş bir ekonomi olarak tanınması olmuştur. Ülke bu nedenle, Paris Anlaşması'na göre yasal olarak bağlayıcı olan en sıkı koşullara tabiydi. Ankara bu koşulların yerine getirilmesi için yapılması gereken harcamaları kabul edilemez bulduğundan, yükümlülüklerin azaltılmasına izin vermek için anlaşmada ülkenin ekonomik sınıflandırmasının değiştirilmesini talep etmiştir. Türkiye, Paris Anlaşması'nı olduğu gibi onaylaması durumunda ise en azından gelişmiş ekonomiler için belirlenen hedeflere ulaşmak için daha uzun bir süre talep etmiştir.¹⁴ Sonuç olarak, Türkiye anlaşmayı geliştirmekte olan bir ülke statüsünde olarak onaylamış ve aynı zamanda UNFCCC Ek II'den de çıkarılmayı talep etmiştir.¹⁵ Ayrıca, geliştirmekte olan ülke olarak sınıflandırması bu hedefin bağlayıcılığı konusunda bazı şüpheler yaratsa da, 2053 yılına kadar net sıfır emisyonu ulaşıcağı hakkında taahhütte bulunmuştur.¹⁶

Türk Kamuoyunun İklim Değişikliği ve Çok Tarafli Kurumlara Bakışı

İstanbul Ekonomi Araştırma ve EDAM tarafından 2018 ve 2021 yıllarında yapılan iki kamuoyu araştırması Türkiye'de kamuoyunun uluslararası kuruluşlara, iklim değişikliği ve çevre konusunda bakış açısını gözler önüne sermektedir. 2018 yılında iklim değişikliği ve çevre alanında faaliyetlerin artırılması en az istenen seçenek iken, 2021 yılında iklim değişikliği ve çevre için destek artmamakla beraber güvenlik ve silahsızlanma, yoksulluk gibi alanlar iklim değişikliği ve çevreden daha az destek görmüştür. Tablo 1, bu çerçevede kamuoyunu nezdinde insan hakları, ekonomi ve ticaret, insani yardım, demokrasi ve hukukun üstünlüğü, güvenlik ve silahsızlanma, yolsuzluk gibi alanlarda desteğin genel olarak azaldığını fakat iklim değişikliği ve çevre için stabil kaldığını da göstermektedir. Tablo 2'ye baktığımızda da iklim değişikliği ve çevre konusunda faaliyetlerin azalmaması yönünde bir görüşün hâkim olduğunu söylemek mümkündür. Bu iki sonuçtan iklim değişikliği ve çevre meselelerinin Türkiye kamuoyunun gündeminde olduğunu ve uluslararası çerçevede ele alınması yönünde de bir eğilimin olduğunu anlamaktayız.

¹³“United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol / Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs,” Erişim tarihi Haziran 8, 2022, <https://www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change-unfccc-and-the-kyoto-protocol.en.mfa>.

¹⁴ “Paris Climate Deal Unfair to Turkey: OECD Envoy,” Erişim tarihi Haziran 8, 2022, <https://www.aa.com.tr/en/economy/paris-climate-deal-unfair-to-turkey-oecd-envoy/2181428>.

¹⁵ “Turkey Ratifies Paris Climate Agreement; Last G20 Country to Do so | Reuters,” Erişim tarihi Haziran 8, 2022, <https://www.reuters.com/business/environment/turkey-ratifies-paris-climate-agreement-last-g20-country-do-so-2021-10-06/>.

¹⁶“UNDP, Türkiye'nin 2053 Yılına Kadar Net Sıfır Rotası Çizmesine Destek Veriyor | United Nations Development Programme,” Erişim tarihi Haziran 8, 2022, <https://www.undp.org/tr/turkiye/press-releases/undp-turkiye-2053-yilina-kadar-net-sifir-rotasi-cizmesine-destek-veriyor>.

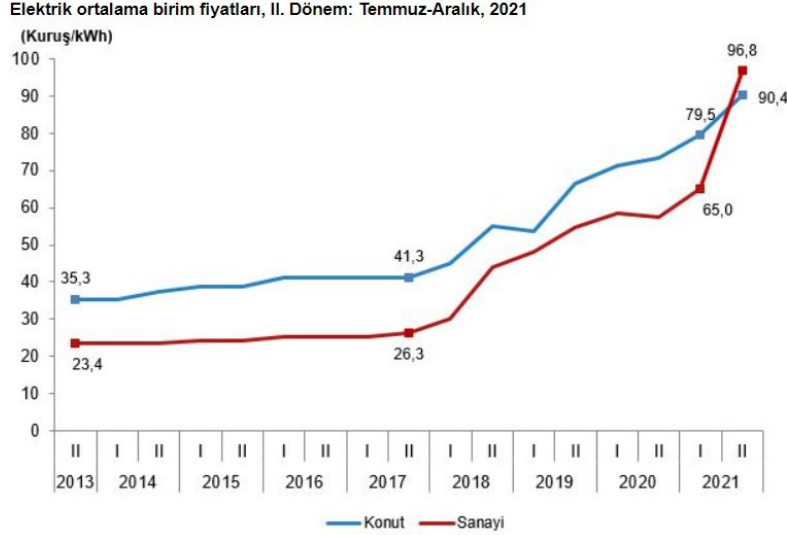
Tablo 1: Uluslararası örgütlerin hangi alanlarda faaliyetlerini arttırması gerektiğini düşünüyorsunuz?		
Alan	2018 %	2021 %
İnsan Hakları	54,4	44,5
Ekonomi ve Ticaret	43,3	37,3
İnsani Yardım	40,7	30,8
Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü	40,4	29,5
Güvenlik ve Silahsızlanma	37,2	24,2
Yolsuzluk	35,9	26,1
İklim Değişikliği ve Çevre	29,9	28,4

Tablo 2: Uluslararası örgütlerin hangi alanlarda faaliyetlerini azaltması gerektiğini düşünüyorsunuz?	
Alan	2021 %
İnsan Hakları	7,4
Ekonomi ve Ticaret	17,4
İnsani Yardım	7,4
Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü	9,4
Güvenlik ve Silahsızlanma	43,2
Yolsuzluk	28,3
İklim Değişikliği ve Çevre	8,4
Hiçbiri	41,7

2018'den 2021 yılına kadar geçen süre içerisinde kamuoyunun çevre ile ilgili görüşlerini doğrudan etkileyecek birçok gelişmenin yaşanması, iklim değişikliği ve çevre konularında farkındalığın artmasını da sağlamıştır. Meteoroloji Genel Müdürlüğü verilerine dayanan araştırmalarda özellikle 2020 yılında meteorolojik afet sayısının 1940-2020 periyodu içindeki en yüksek değer olarak kaydedildiği belirtilmiştir.¹⁷ Bununla beraber 2020 Martından itibaren bütün dünyayı saran ve sarsan COVID-19 pandemisi ile beraber geleneksel ve sosyal medya kanalları vasıtasıyla çevre ve çevrenin korunması üzerine yayınların arttığını da unutmamalıyız. Özellikle pandemi süresince, eve kapanmalarda doğanın kendini yenilemesi ile ilgili birçok yayın yapılmış, çevre konusu hep gündemde olmuştur. Çevrenin korunmasını, enerji meselesinden ayrı da düşünmek zordur. Bu çerçevede artan enerji fiyatları 2018'den 2021'e kadar sürdürülebilir enerji kaynakları konusunu da gündeme getirdiğinden halk nezdinde artan bir çevre ve sürdürülebilir kaynakların kullanımı farkındalığı doğaldır. 2018 ile 2021 arasında TÜİK verilerine göre mesken abonelerinin elektrik faturaları yüzde 122 civarında zamlandı.¹⁸ Aynı şekilde, TÜİK'in açıkladığı verilere göre 2013 yılında konutlar için 35,3 kuruş olan elektrik ortalama birim fiyatı, 2017'nin ikinci yarısında 41,3 kuruş iken, 2021 yılına geldiğimizde 90,4 kuruşa çıkmıştır.

¹⁷ "Türkiye'de 1940'tan Beri En Çok Doğal Afet 2020'de Yaşandı - Dünya Gazetesi," Erişim tarihi Haziran 13, 2022, <https://www.dunya.com/yasam/turkiyede-1940tan-beri-en-cok-dogal-afet-2020de-yasandi-haberi-620560>.

¹⁸"Türkiye'de Elektrik ve Doğal Gaz Fiyatları Son 3 Yılda Ne Kadar Zamlandı? | Grafik | Euronews," Erişim tarihi Haziran 13, 2022, <https://tr.euronews.com/2021/07/02/turkiye-de-elektrik-fiyatlar-son-3-y-lda-ne-kadar-zamland-grafik>.



Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Elektrik-ve-Dogal-Gaz-Fiyatlari-II.-Donem:-Temmuz-Aralik-2021-45566>

Bu çerçeveye Tablo 3'te görülen verileri de eklememiz mümkündür. Türkiye'nin hangi alanlarda uluslararası örgütlerden yardım alması gerektiği sorusuna verilen cevaplar da ekonomi ve ticaret alanında 2018 yılından 2021'e geldiğimizde 6 puanlık bir artış görmekteyiz. Aynı şekilde iklim değişikliği ve çevre alanında da 4 puanlık artış yönde bir değişim vardır. Kamuoyunun gündemini ekonomik kaygıların etkilediği bir dönemde iklim değişikliği, çevre ve bununla beraber sürdürülebilir enerji kaynaklarına geçişte "adil dönüşüm" altı çizilmesi gereken bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle Türkiye'de bölgelerin kalkınma seviyeleri arasındaki farklılıklar ve toplumun sosyal ve ekonomik tabakalarının alım gücü ve ekonomik durumları arasındaki farklar göz önüne alındığında enerji dönüşümünün başarılı olabilmesi için tüm paydaşların işbirliği içerisinde, yeşil bir ekonomiye geçerken ortaya çıkacak istihdam gibi yaşamsal sorunları da içeren bütüncül bir bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, Türkiye'de henüz bu anlayışın içselleştirildiğini ve işler hale geldiğini söylemek mümkün değildir.

Tablo 3: Türkiye hangi alanlarda uluslararası örgütlerden yardım almalıdır?		
	2018 %	2021 %
İnsani Yardım	46,6	40,1
Ekonomi ve Ticaret	45,6	52,2
İnsan Hakları	42,2	48,2
Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü	34,2	39
İklim Değişikliği ve Çevre	29,7	34,1
Güvenlik ve Silahsızlanma	29,3	27,7
Yolsuzluk	27,3	29,4

2018 yılından 2021 yılına kamuoyunda iklim değişikliği ile mücadeleye verilen önemin arttığını Tablo 4'teki ifadelerle verilen destek oranlarından da görebilmekteyiz. Ancak, özellikle kamuoyunun çevreye verdiği önemin artmasında iki önemli faktörün olduğu unutulmamalıdır. Bunlardan birincisi farkındalık, ki yukarıda bahsedildiği üzere COVID-19 pandemisi ile beraber

bu farkındalıkta bir artış olduğu muhakkaktır. İkincisi ise güven konusudur. Örneğin, elektrik faturasındaki artışın gerçekten iklim değişikliği ve çevrenin korunmasına pozitif etkisi olacağına inanan kişilerin desteği sürdürdüğü araştırmalarda karşımıza çıkan bir gerçektir.

Tablo 4: Sayacağım ifadelere katılıyor musunuz? (Evet)		
	2018 (%)	2021 (%)
İklim değişikliği ile mücadele için alınacak tedbirler elektrik faturamı biraz arttırsa da desteklerim.	30	63,4
İklim değişikliği ile mücadele için Türk sanayinin rekabet gücünü azaltsa da tedbirler alınmalıdır.	13,9	83,3
Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadeleye katılma sorumluluğu vardır.	21,3	82,9
İklim değişikliği ile mücadelede Türkiye ancak sanayileşmiş AB, ABD, Çin gibi ülkeler iklim kriterlerine uyarsa tedbir alınmalıdır.	23,3	72,8

Bunlarla beraber, çevrenin korunması ve iklim değişikliği ile mücadelede Türkiye'de daha çok veriye dayalı çalışmanın yapılması gerekliliği de unutulmamalıdır. Örneğin, yapılan çalışmalarda fosil yakıtların yerine daha çok elektrik kullanımının artması yönünde bir eğilim görülmektedir. Ancak, burada örneğin elektriğin nasıl üretildiğine dair bir farkındalık olup olmadığının da Türkiye için ölçülmesi gerekmektedir. İnsanların sürdürülebilir kaynaklara yönlendirilebilmesi ancak çeşitli teşviklerle mümkün olmaktadır. Bu teşviklerin nasıl uygulanacağı ise gene ancak ülke genelinde veriye dayalı projelerin geniş ölçekte yapılması ile sağlanabilir. Bu çerçevede de Türkiye'de projeler bölgesel çapta uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin, Ufuk 2020 programı kapsamında yürütülen eCREW¹⁹ projesi ile bilinçli kararlar ve toplu eylemler yoluyla pasif tüketicilerin yerel enerji sisteminde aktif katılımcılara geçişi desteklenmektedir. Bu ve bunun gibi projelerin çoğalması ile bireylerin farkındalıkları ve bilinç düzeyleri artırılabilir.

Kamuoyunun sorumluluk paylaşımı ile ilgili tutumu da 2018 yılından 2021'e doğru değişikliğe uğramıştır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki sorumluluk paylaşımı sorunu çevre çalışmalarının temelinde yatan sorunlardan bir tanesidir. Adil paylaşımın ve gelişmiş ülkelere göre gelişmekte olan ülkelere ve bölgelere desteğin gerekli olduğu bir gerçektir. Bu çerçevede aslında demokratik ve adil bir uluslararası çok taraflı düzenin olması, çevreye verilen zararların cezalandırılması, yaptırım gücünün olabilmesi, kurumların ve karar verici pozisyonunda olanların mesul tutulması çevre politikalarının etkili bir biçimde uygulanabilmesini sağlayacaktır. Kamuoyunda görülen (Tablo 4) sorumluluk bilincinin ulusal ve uluslararası seviyede siyasi pozisyonlarda da görülmesi ile bu ancak mümkün olabilecektir.

¹⁹ Daha fazla bilgi için bkz. <https://ecrew-project.eu/>

Türkiye ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Çok Taraflılığın Geleceği

Yukarıdaki kısımda Türk kamuoyunun iklim değişikliği ile mücadele hakkında fikir birliğinde olduğu göze çarpmaktadır. Türkiye’de ve dünyada sıklığı ve kuvveti artan doğal felaketlerin halkı bu konuda bilinçlendirdiği ve küresel ısınmanın risklerine karşı daha duyarlı kıldığı söylenebilir.²⁰ Bununla beraber, kamuoyunun iklim değişikliğine bakışı ve yeşil dönüşümün maliyetlerini göğüslemek hakkındaki düşünceleri, araştırmamızdaki 2018 ve 2021 çıktılarının farkından da görülebileceği üzere sert değişimlere tabidir. Uzmanlarla yaptığımız çalıştayda da benzer bir şekilde iklim değişikliği ile mücadele konusunda toplumsal ve yerleşik bir bilince ulaşılamadığı belirtilmiştir. Yine de hükümet seviyesinde iklim değişikliği bağlamında son dönemde çok taraflı mekanizmalara dahil olma yönünde ortaya konan irade, kamuoyu ve devlet politikası arasında zahiri bir eşgüdümüne işaret etmektedir. Bu noktada Türkiye’nin çok taraflı çerçeve ile olan ilişkisi bu yapıların bağlayıcılık ve teşvik mekanizmalarının etkinliğine dayanacaktır. İklim değişikliğine karşı mevcut uluslararası iş birliğinin, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından bazı temel eksiklikleri önceki bölümlerde belirtilmiştir. Özetlemek gerekirse, uluslararası çerçevenin bazı zayıflıkları emisyon azaltımlarının gönüllülük esasına dayalı olması, yoksullukla mücadele ve iklim değişikliğinin önlenmesinin ortak olarak vurgulanmasına rağmen bunun nasıl gerçekleşeceğinin belirsiz bırakılması ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin farklılaştırılmış sorumluluklarının tam olarak netleştirilmemiş olmasıdır. Ayrıca, aynı uluslararası misyonları paylaşılsalar da fiilen bağımsız olarak faaliyet gösteren fonlar ve kurumlar arasındaki sinerji eksikliği de kaynakların etkin kullanılamamasına sebep olmaktadır.

İklim değişikliği ile mücadele için yeni bir uluslararası çerçeve önerisi bu raporun kapsamı dışında olmakla beraber genel hatlarıyla en azından Türkiye için belli önerilerde bulunulabilir. Özellikle kamuoyu desteğinin ve siyasi dikkatin geçmişten daha güçlü olduğu bu dönemde, Türkiye’nin uluslararası işbirliğine müdahil olması açısından mevcut fırsat çerçevesinin değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Bu doğrultuda, Türkiye’nin uluslararası iklim anlaşmalarına olan tutumundan da görülebileceği üzere, teşvikler hayati önem taşımaktadır. Ancak, yalnızca iklime odaklanan ve Türkiye’nin faydalanabileceği kayda değer teşvik mekanizmaları mevcut değildir. Türkiye’nin bu mekanizmalar ile tek etkileşimi 2021 sonunda Yeşil İklim Fonu’ndan alınacağı belirtilen 3,16 milyar dolar değerindeki destek olmuştur.²¹ Uzman çalıştayımızın katılımcıları da çok taraflı bir çözüm platformu olabilecek bir uluslararası örgütün olmadığını belirtmişlerdir. Dolayısıyla, teşvikler söz konusu olduğunda yalnızca iklim odaklı fonlar yerine mevcut uluslararası dayanışma sistemlerinin iklim odağına çekilmesi daha sağlıklı olabilir. Nitekim Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)’in 2017’de benimsediği yeni strateji iklim ile mücadele için de uyarlanabilecek bir mantık içermektedir; bu strateji, mülteci sorununu kamplar aracılığıyla izole bir şekilde çözmek yerine ev sahibi ülkelerin devlet hizmetlerini mülteciler de dahil tüm vatandaşlar için geliştirmeyi hedeflemiştir.²² Benzer bir şekilde, Türkiye’nin faydalandığı kalkınma odaklı uluslararası finansman ve destek mekanizmalarının iklim değişikliği ile mücadele odağını da somut bir şekilde kapsayarak hareket etmesi Türkiye için bu alanda teşvikler oluşmasını sağlayabilir.

Bu yaklaşıma örnek teşkil edebilecek mekanizmalar olarak AB’nin dış destek enstrümanları olan Küresel Avrupa (NDICI) ve son hali 2021’de şekillenmiş Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

²⁰ “İklim Krizi ve ‘doğal’ Felaketler,” Erişim tarihi Haziran 13, 2022, <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/iklim-krizi-ve-doğal-felaketler/2315432>.

²¹ “Turkey to Receive \$3.157B from Green Climate Fund: Erdogan,” Erişim tarihi Haziran 13, 2022, <https://www.aa.com.tr/en/environment/turkey-to-receive-3157b-from-green-climate-fund-erdogan/2404478>.

²² “UNHCR’s Strategic Direction 2017–2021,” *Disaster Displacement* (blog), Erişim tarihi Haziran 13, 2022, <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/unhcrs-strategic-direction-2017-2021>.

III (IPA III) verilebilir. AB, dış yardımlarının tematik alanlarına ilkim değişikliği ile mücadeleyi eklemiş ve dahili bütçesine uyguladığı yeşil dönüşüm için minimum %30 harcama kuralını oransal olarak tamı tamına olmasa da bu enstrümanlar için de uygulamaya karar vermiştir. Türkiye için özellikle önemli olan IPA III kapsamında, önceki IPA'lardan farklı olarak ülkelere ayrılan finansmanın baştan belirlendiği zarf sistemi kaldırılmış, program kapsamında olan ülkelerden iklim değişikliğini de içeren tematik alanlarda proje geliştirerek finansman için rekabet etmeleri beklenmiştir. Aynı zamanda dış yardımın ötesinde karma (kamu ve özel sektör) finans ve borç garantileri gibi finansal araçlar, yeşil dönüşümün ihracı amacıyla dış finansman enstrümanlarına dahil etmiştir.²³ İklim değişikliği ile mücadelenin de bir misyon olarak belirlendiği finansman yöntemleri belli riskler de içermektedir. Bunun en bariz olanı, gündemde olan 'greenwashing' veya yeşil aklama olarak adlandırılan durumdur. Bir yatırımın iklim değişikliği için 'de' kullanılacağı muhakkak olarak bu amaç için kullanılacağı anlamına gelmemektedir. Hatta bazı durumlarda 'yeşil' etiketinin yalnızca kağıt üstünde kaldığı ve prestij için kullanıldığı görülmüştür.²⁴ Son olarak, not edilmesi gereken başka bir mevzu ise iklim finansmanının siyasallaştırılarak uluslararası müzakerelerde pazarlık kozu olarak kullanılma ihtimalidir. İklim değişikliği her ne kadar tüm insanlığı etkileyen bir negatif dışsallık olsa da belirli ülkeler zaman zaman milli çıkarlarını iklim değişikliğine karşı mücadeleden farklı ve daha yüksek öneme sahipmişçesine hareket etmektedirler. Brezilya'nın Amazon'dan faydalanmamak için ABD'den ayrıca finansman talep etmesi buna bir örnek olarak verilebilir.²⁵ Dolayısıyla, Türkiye bağlamında da iklim ile ilgili çok taraflı işbirliğinin diğer politika alanları ile çakışmaması daha sağlıklı bir ilerleyişe izin verecektir.

İklim Değişikliğinin Güvenikleştirilmesi ve Çok Taraflılık

İklim değişikliğinin küresel politik içerimlerinden bahsederken bu meselenin güvenlik ile alakalı boyutları es geçilmemelidir. İklim değişikliğinin gerçekleşmekte olan ve gerçekleşeceği öngörülen belirli etkilerinin yarattığı çevresel, iç politik ve ekonomik endişelerin yanında güvenlik açısından da tehlike teşkil eden boyutları olduğu tartışılmaktadır. Öyle ki, bu konu Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi tarafından şu ana kadar 2007 ve 2011'de olmak üzere iki defa ele alınmıştır.²⁶ Ulusal güvenlik kurumları da iklim değişikliğini gündemlerine taşımıştır; ABD Ulusal İstihbarat Komisyonu'nun geçen sene yayınlanan raporunda iklim değişikliğinden doğan jeopolitik riskler belirtilmiştir. Bu risklerin arasında Kuzey Kutbu'nun ısınmasından dolayı bölgede yaşanabilecek stratejik rekabet, su kaynakları için doğabilecek çatışmalar, iklim mültecilerinin ciddi bir sorun haline gelmesi ve ülkelerin tek taraflı olarak icra etmek isteyebileceği büyük çaplı jeo-mühendislik girişimleri sayılmıştır.²⁷ Devletlerin söylem düzeyinde de iklim değişikliğini güvenikleştirdiği göze çarpmaktadır. Örneğin İngiltere'de parlamentonun 2019'da 'çevre ve iklim acil durumu' ilan etmesi²⁸ ve Japon hükümetinin

²³ Sinan Ülgen, Mehveş Selamoğlu, & Azem Yıldırım. "Modernizing the Turkey- EU Customs Union." EDAM/DEİK rapor 2021. <https://edam.org.tr/en/modernizing-the-turkey-eu-customs-union-the-digital-agenda-and-the-green-deal/> Erişim tarihi Haziran 16, 2022

²⁴ Fletcher, Laurence, ve Joshua Oliver. "Green Investing: The Risk of a New Mis-Selling Scandal." Financial Times, (Şubat 20, 2022). <https://www.ft.com/content/ae78c05a-0481-4774-8f9b-d3f02e4f2c6f> Erişim tarihi Haziran 16, 2022

²⁵ Pagliarini, Andre, Andre Pagliarini, Andre Pagliarini, Alexander Zaitchik, Alexander Zaitchik, Jill Langlois, Jill Langlois, ve diğerleri. "Bolsonaro Doesn't Want to Save the Amazon. He Just Wants to Extort the Countries That Do." The New Republic, (Nisan 23, 2021). <https://newrepublic.com/article/162152/bolsonaro-doesnt-want-save-amazon-just-wants-extort-countries-do> Erişim tarihi Haziran 16, 2022

²⁶ Scott, Shirley. "The Securitization of Climate Change in World Politics: How Close Have We Come and Would Full Securitization Enhance the Efficacy of Global Climate Change Policy?" Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL) 21 (Kasım 1, 2012). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/reel.12008> Erişim tarihi Haziran 16, 2022

²⁷ Bordoff, Jason, & Meghan L. O'Sullivan. "The New Energy Order," (Haziran 13, 2022). <https://www.foreignaffairs.com/articles/energy/2022-06-07/markets-new-energy-order> Erişim tarihi Haziran 16, 2022

²⁸ BBC News. "UK Parliament Declares Climate Change Emergency," (Mayıs 1, 2019), sec. UK Politics. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48126677> Erişim tarihi Haziran 16, 2022

2020'de ilk defa 'iklim krizi' teriminin kullanması²⁹ buna örnek olarak gösterilebilir. Benzer bir şekilde İngiliz Dışişleri Bakanlığı iklim değişikliğini varoluşsal bir güvenlik tehdidi olarak tanımlamıştır.³⁰ Bu tarz söylemler bazen her ne kadar araçsal saiklerle kullanılıyor olsa da iklim değişikliğinin çoğu ülke için güvenlik tedidi oluşturduğu aşikardır. Türkiye'nin bu tarz tehditlere görece daha hassas olduğu söylenebilir. Ülkenin çevresel ve ekonomik olarak karşı karşıya olduğu iklim riskleri bir yana, etrafındaki ülkelerin maruz kaldığı risklerin de Türkiye için güvenlik tehditleri oluşturabileceği öngörülebilir. Örneğin Doğu Akdeniz ve Orta Doğu'da yüzyılın sonuna kadar 170,000 km² tarım arazisinin kuraklık nedeniyle kaybolacağı tahmin edilmektedir.³¹ Bu gibi durumlardan kaynaklanacak bölgesel istikrarsızlık Türkiye'de kitlesel göç gibi güvenlik tehlikesi teşkil eden sonuçlara neden olabilir.

İklim değişikliğinin bir kriz gibi görülüp güvenikleştirilmesi çok taraflı mekanizmaların daha aktif rol alması için bir itici güç olabilir. Unutulmamalıdır ki mevcut çok taraflı kurumlar mimarisini İkinci Dünya Savaşı'nın ardından temel olarak küresel güvenliğin sağlanması amacıyla kurulmuştur.³² İklim değişikliğinin devletler ve uluslararası organizasyonlar tarafından samimi şekilde küresel bir güvenlik sorunu olarak benimsenmesi, çok taraflı mekanizmaların bu bağlamda daha yapıcı olmaları için bir misyon sağlayabilir. Bu aynı zamanda bağlayıcılık konusunda daha güçlü bir irade ortaya konmasına da izin verebilir. Bu yaklaşımın risklerinden biri ise iklim sorununun diğer uluslararası anlaşmazlıklar ile bağdaştırılarak araçsallaştırılmasının derinleşmesi olabilir. Dahası, güvenlik endişeleriyle bağdaşmış bir iklim krizi anlayışı çok taraflılık yerine milliyetçi bir ruha dayanan tek taraflı yaklaşımları beraberinde getirebilir. Mantıken, faydacı hareket eden ülkeler için bir seçenek, diğerleri iklim değişikliğine karşı hareket ederken kendilerinin bedavacılık yaparak maliyetleri üstlenmeden getirilerden faydalanmaktır. Bu ve buna benzer hareketler ülkeler arasındaki güveni azaltarak çok taraflı mekanizmaları etkisiz hale getirebilir. Nihayetinde devletlerin ortaya koyduğu irade ve iklim değişikliğinin tehlikelerinin tam olarak anlaşılması çok taraflı kurumların iklim değişikliği konusundaki etkinliği için belirli olacaktır.

Sonuç

Bu raporda çok taraflı uluslararası kurumların iklim değişikliği ile mücadelede nasıl bir rol oynadığı ve nasıl daha faydalı olabilecekleri tartışılmıştır. Mevcut küresel çerçevenin yapısı ve yetersizlikleri ele alınarak genel bir resim çizilmiştir. Buna paralel olarak Türkiye özelinde bir analiz de ilave edilerek ülkenin çok taraflı kurumlar ile bu bağlamda etkileşimi üzerine öneriler sunulmuştur. Özetle, iklim değişikliği ile ilgili kapsamlı ve bağlayıcı bir uluslararası çerçeve henüz mevcut değildir. Dahası, çok taraflılığın faydalı bir yan etkisi olarak görülen demokratikleşme eğiliminin iklim değişikliği ile mücadele konusunda geçersiz olduğu belirtilmiştir. Teşviklerin yeterli çekiciliğe ulaşmadığı küresel ortamda Türkiye'nin yaklaşımı da, çoğu gelişmekte olan ülke gibi, uluslararası yardımlardan aldığı payı mümkün olduğu kadar artırmak olarak görünmektedir. Aynı zamanda Türk kamuoyunun iklim değişikliği ile mücadeleye ve bu konu üzerine çalışan uluslararası kurumlara bakışında pozitif bir değişim gözlenmiştir. Hem halk nezdinde hem de hükümet seviyesinde iklim mücadelesinde rol alma yönünde bir istek olmasına rağmen uluslararası mekanizmaların zayıflığı bunun küresel bir koordinasyon ile sürdürülmesini zor kılmaktadır. Türkiye'nin de faydalanabileceği teşvik mekanizmaları olarak AB'nin dış yardım enstrümanlarına iklim hedeflerini de katması örnek

²⁹ Kameyama, Yasuko, and Keishi Ono. "The Development of Climate Security Discourse in Japan." *Sustainability Science* 16, no. 1 (Ocak 1, 2021): 271–81.

³⁰ Warner, Jeroen, & Ingrid Boas. "Securitization of Climate Change: How Invoking Global Dangers for Instrumental Ends Can Backfire." *Environment and Planning C: Politics and Space* 37, no. 8 (Aralık 1, 2019): 1471–88.

³¹ Albayrakoğlu, Esra Pakin. "Climate Change and Security: The Case for Turkey," (2011), 17.

³² "Multilateralism | International Relations | Britannica." Erişim tarihi Haziran 14, 2022.

verilmiş ve var olan çok taraflı kalkınma örgütlerinin iklim hedeflerini merkeze alması fikri teorik olarak da olsa öne sürülmüştür. Son olarak iklim değişikliği ile mücadelenin güvenleştirilmesine değinilmiş ve bunun doğru yönetilmesi halinde çok taraflılık için bir itici güç teşkil edebileceği savunulmuştur. Öteki taraftan, güvenleştirmenin uluslararası güvensizliğin körüklediği milliyetçi yaklaşımları doğurabileceği de müzmin bir risk olarak ifade edilmiştir.