BAŞLANGICINDAN BUGÜNE ULUSLARARASI İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ REJİMİ

Ümit Şahin*

A. GİRİŞ

Küresel iklim değişikliği insanlığın karşılaştığı en karmaşık sosyoekonomik sorunlardan biridir. Diğer çevre sorunlarının çoğundan farklı olarak sanayi toplumlarının temel üretim ve tüketim sisteminin doğrudan sonucu olarak tanımlanabilecek olan iklim değişikliği, dünya kamuoyunun gündemine gelmesinden oldukça kısa bir süre sonra kurulan ve giderek karmaşıklaşan bir uluslararası çevre rejimi yardımıyla çözülmeye çalışılmaktadır. İklim değişikliği çevre politikaları alanında en çok sayıda insanın ilgilendiği, üzerinde en fazla çalışma yapılan, en popüler sorun haline gelmiştir. Ancak sorunun nedeni, çözüm yolları ve aktör çeşitliliği diğer çevre sorunlarına göre çok daha karmaşık olduğu için yaklaşık çeyrek yüzyıldır süren uluslararası politik çabalar, henüz çözüm yolunda elle tutulur bir sonuç verebilmiş değildir.

Öte yandan küresel iklim değişikliği de diğer çevre meselelerinde olduğu gibi sadece uluslararası ilişkiler ve siyasetle değil, bilimsel bilginin gelişmesiyle, teknolojik yeniliklerle, bilim-toplum etkileşimiyle, ekonomik sistemle, şirketlerin siyasi gücüyle, toplumların sorunu algılama biçimiyle, yaşam biçimi alışkanlıklarıyla ve toplumsal-küresel eşitsizliklerle yakından ilişkilidir. Bu nedenle neden-sonuç ilişkisi anlamında tipik bir çevre sorunu olmayan, ancak çözümü için diğer çevre sorunlarındakine benzer bir siyasi

* Dr., Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi.

yaklaşımın ve küresel işbirliğinin gerekli olduğu bir mesele olarak tanımlanabilir. İklim değişikliğinin kendine özgü nitelikleri, diğer uluslararası çevre rejimlerinde söz konusu olan taahhüt ve yaptırımların uygulanmasını ve sürdürülmesini zorlaştırdığı için özellikle önemlidir.

Bu bölümde iklim değişikliğini kısaca tanımladıktan sonra, uluslararası iklim rejiminin tarihsel gelişimini ve özelliklerini, mevcut sözleşme ve anlaşmaların niteliğini, rejimin yapısını, başlıca aktörleri ve kurumları ele alacağız. Türkiye'nin uluslararası iklim rejimi içindeki yerini de bölümün sonunda kısaca tartışacağız.

B. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ NEDİR?

Küresel iklim değişikliği, insan etkisiyle atmosferdeki karbondioksit ve diğer sera gazlarının konsantrasyonlarında meydana gelen artışa bağlı olarak küresel ortalama sıcaklığın yükselmesi nedeniyle yeryüzünün ikliminde görülen kalıcı değişikliklere verilen genel isimdir. Dünya iklimini oluşturan yeryüzü (kara ve okyanus) sıcaklıkları, yağış düzenleri, mevsim geçişleri, iklim kuşakları, deniz seviyeleri, kar ve buz örtüleri, kasırga ve seller gibi aşırı hava olayları vb., atmosferik mekanizmalar yoluyla yeryüzünün ısı dengesini değiştiren sera gazı artışından etkilenir ve dünya iklimi – bilimsel modellemeler yoluyla önceden öngörülebilecek biçimde – değişir.

İklim değişikliğinin insan etkinliklerine bağlı olarak atmosferde sera gazlarının birikmesinden dolayı oluştuğu iklim bilimciler tarafından net bir şekilde ortaya konmuştur. İklimin değişmeye başladığının anlaşıldığı ilk yıllardan farklı olarak bugün iklim değişikliğinin varlığı, nedenleri ve insan etkinliklerinin sonucu olduğu konusunda herhangi bir bilimsel şüphe mevcut değildir. Ancak iklim değişikliğinin etkileri, bu etkilerin hangi zaman ve mekân çerçevesinde ortaya çıktığı/çıkacağı ve çözüm yolunda yapılması gereken politika değişikliklerinin çerçevesi ve hızı gibi pek çok konudaki belirsizlikler, model ve projeksiyonlara dayalı iklim biliminin ve iktisadi analizlerin öngörülerini son derece önemli hale getirmektedir.

En önemli sera gazı olan karbondioksitin atmosferdeki seviyesi, fosil yakıtların (kömür, petrol ve doğal gaz) insan etkinlikleri (enerji, sanayi,

ulaşım, barınma, gıda üretimi, vb.) için yakılması sonucunda atık olarak büyük miktarlarda atmosfere salınmasına ve atmosferdeki karbondioksiti temizleyen yutaklar olan ormanların azalarak, toprağın aşınarak ve okyanusların asitlenerek karbon emme kapasitelerinin azalmasına bağlı olarak artar. Ayrıca küresel ısınmanın neden olduğu kimi değişiklikler (buzulların erimesine bağlı olarak albedo etkisinin azalması ve donmuş toprağın çözülmesi sonucu atmosfere metan salımı gibi) yeryüzünün absorbe ettiği enerjiyi artırarak veya daha fazla sera gazı çıkışına neden olarak pozitif geri besleme yoluyla iklim değişikliğini şiddetlendirir (Hansen, 2009). Atmosfere salınan bir molekül karbondioksitin temizlenme süresi ortalama 100 yıl olduğundan ve ormanlar ve okyanuslar tarafından tutularak temizlenen karbondioksit miktarı atmosfere salınan miktarın yarısından daha az olduğundan, sanayi çağının başından bu yana insan tarafından salınan karbondioksit bir havuzun dolmasına benzer şekilde atmosferde birikir.

Diğer kirletici gazlardan farklı olarak karbondioksitin sağlığa doğrudan bir zararı yoktur, atmosferdeki düzeyi ise eser miktardadır. Ancak bu eser düzeydeki nispeten sınırlı yükselme bile sera etkisi nedeniyle yeryüzünü anlamlı biçimde ısıtır. Geçen yüzyılda yapılmaya başlanan araçsal kayıtlara ve eski çağlara dair paleoklimatolojik bulgulara göre en azından son 800 bin yıldır 300 ppm'in[1] üzerine çıkmamış olan ve sanayi devrimi öncesinde uzun yıllar boyunca 280 ppm civarında sabit kalan atmosferdeki karbondioksit düzeyi, yirminci yüzyılda hızla artmış ve günümüzde 400 ppm'i kalıcı olarak geçmiştir (Scripps Institution of Oceanography, 2017). Yeryüzünün ortalama sıcaklığı da atmosferdeki karbondioksit konsantrasyonu ile eş zamanlı olarak ve aynı yönde artmaktadır. IPCC'nin[2] 5. Değerlendirme Raporu'na göre yüzyıl öncesine göre ortalama sıcaklıklar 0,85 derece artmıştır (IPCC, 2013). Ancak son yıllarda ısınmanın hızlanması sonucunda ortalama sıcaklıklarda sanayi öncesi döneme göre artışın 1 dereceyi geçtiği bilinmektedir (WMO, 2017). Son yıllarda ısınmanın giderek hızlandığına dair kanıtlardan biri yeryüzünün ortalama sıcaklığı en yüksek 16 yılından 15'inin son 15 yıl olması ve son üç yılın (2014, 2015 ve 2016)

1 ppm: parts per million, milyonda parçacık.

2 IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli.

üst üste sıcaklık rekoru kırmasıdır. 2016 Temmuz ayının 1,3 derece artışla kayıtların alınmaya başlandığı son 136 yılın en sıcak ayı olmasının ardından 2016 yılı da tekrar en sıcak yıl rekorunu kırmıştır (NASA, 2017).

Bilim insanları halen 1 derece olan küresel sıcaklık artışının 2 dereceye ulaşması halinde iklim sisteminin geri dönüşsüz biçimde bozulacağı ve geniş ekosistemlerde yaşanan olumsuz etkilerle aşırı iklim olaylarının yaygınlık kazanacağı uyarısında bulunmaktadırlar (IPCC, 2014). İklim modellerine göre mevcut küresel emisyonların[3] artarak devam etmesi halinde yüzyıl sonuna kadar küresel ısınmanın 4,5 dereceye ulaşabileceği IPCC tarafından ortaya konmuş ve başlangıçta uluslararası iklim rejiminin hedefi küresel ısınmayı tehlike yaratacak noktaya varmadan durdurmak olarak ifade edilmişken, günümüzde sıcaklık artışını 2 derecenin çok altında, hatta 1,5 derecede durdurmak şeklinde daha kesin bir şekilde ortaya konmuştur.

C. ULUSLARARASI İKLİM REJİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yaklaşık yüz yıldır atmosferdeki karbondioksit ve diğer sera gazlarındaki artışın yeryüzünün sıcaklığını artırabileceği bilinmektedir. Ancak iklim değişikliğinin küresel bir sorun olarak tanımlanması için 1980'lerin ikinci yarısının beklenmesi gerekmiştir. Sera gazlarının ısıyı soğurma etkisi 1824'te Fransız bilim insanı Joseph Fourier'in, karbondioksitin atmosferdeki konsantrasyonunda meydana gelecek artışın küresel ısınmaya neden olabileceğinin anlaşılması ise 19. yüzyıl sonlarında İsveçli fizikçi Sven Arrhenius'un yaptığı çalışmalara dayanır. İngiliz kâşif ve amatör meteorolog George Callendar 1938'de yayımladığı yazısıyla atmosferde karbondioksit birikmesinin Arrhenius'un teorisine uygun olarak küresel sıcaklıkları artırdığını hesaplayan ilk bilim insanı olmuştur (Weart, 2003). Daha 1950'lerde, fosil yakıtların yakılması sonucunda atmosferde biriken sera gazlarının sıcaklıkların artmasına, buzulların erimesine ve deniz seviyelerinin yükselmesine neden olacağı popüler bilim çevrelerinde dahi konuşulmaktaydı. Bu uyarılar ABD'de Scripps Oşinografi Enstitüsü'nden Roger

[3] Emisyon: Gaz ya da gaz ve partikül karışımlarının atmosfere verilmesi (Yıldırım, 1992). Son yıllarda emisyon teriminin Türkçe karşılığı olarak salım sözcüğü de kullanılmaktadır.

Revelle ve Hans Suess'in yaptığı çalışmalarla doruk noktasına ulaştı (Hart ve Victor, 1993). Daha sonraları eski ABD başkan yardımcısı ve iklim değişikliğini gündeme getiren en önemli politikacı olan Al Gore'un hocası olarak tekrar popüler olan Revelle'in Suess'le birlikte yazıp Uluslararası Jeofizik Yılı ilan edilen 1957'de yayımlanan meşhur makalesinde, fosil yakıtların kullanımındaki artışın atmosferdeki karbondioksit miktarını artıracak olması insanlığın gezegen üzerinde giriştiği büyük çaplı bir jeofizik deney olarak tanımlanıyordu (Revelle ve Suess, 1957: 648-51).

Revelle ve Suess'in yayınları üzerine atmosferdeki karbondioksit düzeyini doğru bir yöntemle ölçmek için yola çıkan genç bir bilim insanı olan Charles David Keeling'in, 1958'den itibaren kendi geliştirdiği bir cihazla NOAA[4] bünyesinde kuzey yarımkürede havanın en temiz olduğu yerlerden biri olan Hawaii'nin Mauna Loa tepesinde başlattığı günlük ölçümler (Keeling, 1960), karbondioksit düzeyinin yılda 1-1,5 ppm olmak üzere düzenli olarak arttığını ve bu artışın mevsimsel oynamalar dışında bir dalgalanma göstermeden her yıl devam ettiğini kanıtladı. Bu yıllık artış miktarı son yıllarda yılda 2-3 ppm'e ulaşmıştır (Scripps Institution of Oceanography, 2017).

Ancak bu dönemde bilim dünyasında ağırlıklı olarak süren tartışma henüz küresel ısınmanın mı yaşandığı yoksa yeni bir buzul çağının mı gelmekte olduğu üzerineydi. Kimyasal ve radyoaktif kirlilik, doğal kaynakların tükenmesi ve nüfus artışı gibi çevresel kaygılar Rachel Carson'un Sessiz Bahar'ı, Paul Ehrlich'in Nüfus Bombası gibi kitapların ve 1960'ların sağkalım politikasının ardından 1970'lerde sürdürülebilirlik hareketinin ve yeşil politikanın doğuşuna yol açtığında henüz iklim değişikliği hesaba katılmıyor, konu ancak sınırlı bilim çevrelerinde tartışılıyordu. Sanayicilerin konuyu kapalı kapılar arkasında tartıştığı ise yakın zamanda öğrenilmiştir. Exxon petrol şirketinin 1977 gibi erken bir tarihte fosil yakıtların yakılmasına bağlı olarak karbon emisyonlarının arttığına ve bunun da küresel ısınmaya yol açtığına dair yaptırdığı araştırmaların bugünkü bilgilerimize oldukça yakın sonuçlar verdiği, ancak sonuçların kamuoyuna açıklanmadan

[4] NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration - Amerikan Ulusal Atmosfer ve Okyanus Yönetimi.

gizlendiği kısa süre önce çarpıcı bir bilgi olarak ortaya çıkmıştır (Banerjee vd., 2015). Hatta aynı şirket sonraki yıllarda iklim değişikliğinin olmadığına dair inkâr kampanyalarının bir numaralı sponsoru olarak da dikkat çekecektir (Oreskes ve Conway, 2010).

Bu "tarih öncesi"nin ardından iklim değişikliğine dair bilimsel kanıtların kamuoyunda geniş bir çevrede tartışılmasının 1980'lerde, uluslararası iklim rejiminin ortaya çıkmasının ise 1990'larda gerçekleştiği söylenebilir.

Uluslararası iklim rejiminin tarihsel gelişimini 5 aşamada inceleyebiliriz:

1- Hazırlık ve kuruluş: Sözleşme'nin inşası (1979-1992)

2- Yükselme: Sözleşme'den Kyoto Protokolü'ne (1992-1997)

3- Duraklama: Kyoto Protokolü'nden Kopenhag'a (1997-2009)

4- Toparlanma: Cancun'dan Paris'e (2010-2015)

5- Paris ve sonrası: Paris Anlaşması'nın kabulü ve yeni dönem (2015-)

Bu bölümde kuruluşundan günümüze uluslararası iklim rejiminin hangi aşamalardan geçtiğini kronolojik olarak ele alacağız ve bu tarihsel gidişle bağlantılı olarak rejimin unsurlarını, temel niteliklerini ve süreç içerisinde nasıl bir dönüşüm geçirdiğini tartışacağız.

1. Hazırlık ve Kuruluş: Sözleşme'nin İnşası (1979-1992)

İklim değişikliğinin uluslararası bir sorun olarak ortaya konması için Birinci Dünya İklim Konferansı'nın toplandığı 1979'u beklemek gerekmiştir. Seksenli yıllar, bilimsel ve politik düzlemde sorunun çerçevesinin çizildiği hazırlık dönemini oluşturur. Bodansky (2001: 23) bu dönemi dört kısıma ayırmaktadır: İklim değişikliğiyle ilgili bilimsel kaygıların geliştiği kurucu dönem (1985'e kadar), gündemin kurulması (1985-1988), müzakere öncesi dönem (1988-1990) ve hükümetler arası resmi müzakereler (1990-1992).

İlk olarak 1985'de Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO) ve Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP)[5] tarafından Avusturya'da düzenlenen Villach Konferansı'nda bir iklim sözleşmesi için çağrı yapılmış ve Sera Gazları Danışma Grubu kurulmuştur. 1988'de hükümetler dışı bir toplantı olarak düzenlenen Toronto Konferansı'nda ise Montreal Protokolü model alınarak karbondioksit emisyonlarının 2005 yılına kadar %20 azaltılması çağrısı yapılmıştır (Bodansky, 2001: 24-7). Bu dönemde bilimsel çabaların dönüm noktasını 1988'de WMO ve UNEP'in girişimiyle IPCC'nin kurulması, uluslararası politikanın dönüm noktasını ise 1989 Noordwijk Bakanlar Bildirgesi oluşturur. Ozon tabakasının incelmesine neden olan gazları sınırlayan Montreal Protokolü'nün yarattığı kamuoyu ilgisi ve 1988'in yaz aylarında Kuzey Amerika'da yaşanan kuraklık ve sıcak dalgaları konunun gündeme gelmesinde etkili olmuştur (Bodansky, 2001: 27).

Aynı yıl Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun iklim değişikliğiyle ilgili aldığı ilk kararda "iklim değişikliğinin insanlığın ortak kaygısı olduğu" ifadesi yer almıştır. 1988'e kadar daha çok bilim insanları tarafından gündemde tutulan iklim değişikliği, 1988-1990 arasındaki geçiş dönemiyle birlikte hükümetlerarası bir konu haline gelmeye başlamıştır (Bodansky, 2001: 28). 1989'da Hollanda'nın ev sahipliğinde 17 devlet veya hükümet başkanının katılımıyla yapılan ilk üst düzey hükümetlerarası iklim konferansı olan Lahey Zirvesi'nde yeni bir kurumsal otoritenin tesis edilmesi çağrısı yapılmış, aynı yıl bakanların katılımıyla düzenlenen ilk hükümetler arası iklim toplantısı olan Noordwijk Konferansı'nda ise gelişmiş ülkelere en kısa zamanda sera gazı emisyonlarındaki artışı durdurma ve gelişmekte olan ülkelere yardım etme tavsiyesinde bulunulmuştur (Bodansky, 2001: 25). Yine aynı yıl Maldivler'in ev sahipliğinde düzenlenen Küçük Ada Devletleri Toplantısı'nda deniz seviyelerinin yükselmesinin bu ülkelere etkileri konusunda Malé Deklarasyonu yayınlanmış, Dakar'da yapılan Frankofon ülkeler zirvesi, G7 toplantısı, Bağlantısızlar toplantısı ve Commnonwealth zirvesi gibi uluslararası toplantılarda iklim değişikliği konusu gündeme alınmıştır (Gupta, 2010: 637-8). Bu dönemde daha sonra IPCC başkanlığını

[5] WMO: World Meteorological Organization; UNEP: United Nations Environment Programme.

yürütecek olan İsveçli Bert Bolin ve 1988'de ABD Kongresi'nde iklim değişikliği konusunu ilk kez gündeme getiren James Hansen gibi bilim insanları konunun politikacıların gündemine girmesi için bilgi aracısı olarak önemli rol oynamıştır (Bodansky, 2001: 26-7). 1990'da Bergen'de düzenlenen Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu toplantısında yayınlanan önlem ilkesinin (*precautionary principle*) iklim eylemlerine rehberlik etmesi çağrısı da rejimi şekillendiren önemli gelişmeler arasındadır.

Rejimin kuruluşu 1989'da BM Genel Kurulu'nun iklim değişikliği için çerçeve sözleşme hazırlanması çağrısı yapmasının ardından kurulan Hükümetlerarası Müzakere Komitesi'nin (INC/FCCC)[6], Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ni[7] hazırlamak amacıyla Şubat 1991 ile Mayıs 1992 arasında beş kez toplanmasıyla başlar. 1990'da Cenevre'de İkinci Dünya İklim Konferansı'nın toplanması ve IPCC'nin Birinci Değerlendirme Raporu'nun yayınlanması da belirleyici öneme sahiptir. Raporda insan etkinlikleri sonucu artan sera gazı emisyonlarının küresel ısınmaya neden olduğu belirtilerek emisyonların bu hızla devam etmesi halinde küresel sıcaklıkların her on yılda 0,3 derece artabileceği, kutup buz örtüsünün eriyeceği ve deniz seviyelerinin yüzyıl sonuna kadar 65 cm yükseleceği değerlendirmesi yapılmıştır. İklim değişikliğinin sebep ve sonuçlarıyla ilgili olarak uluslararası bilimsel konsensüsü ilk kez ortaya koyan raporda küresel emisyonların 1990 seviyelerinde sabit tutulması ve zaman içinde karbondioksit emisyonlarının %60 azaltılması gerektiği belirtilmiş, sonrakilerden farklı olarak bu ilk raporda hükümetlerin değerlendirmelere fazla bir etkisi olmamıştır (Bolin, 2007).

Birleşmiş Miletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi INC/FCCC tarafından 9 Mayıs 1992'de New York'ta kabul edilmiş ve Haziran ayında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda (Rio Yeryüzü Zirvesi) imzaya açılmıştır.

---

6 INC/FCCC: Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change

7 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Türkçe'de BMİDÇS olarak da kısaltılmaktadır. Bölümde bundan böyle UNFCCC ya da Sözleşme olarak anılacaktır.

Bu dönemde başlangıçta ozon tabakasının korunması için yapılan Montreal Protokolü'ndeki yukarıdan aşağıya düzenleyici yaklaşım örnek alınmıştır. Batı Avrupa ülkeleri diğer bazı gelişmiş ülkelerle birlikte (Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda) belirli bir zaman için saptanan sayısal emisyon azaltım hedefinden yana tavır koyarken, ABD, Japonya ve Sovyetler Birliği zaman belirtilen sayısal azaltım hedeflerine karşı çıkarak, ulusal özelliklere uygun aşağıdan yukarı hedeflerin kabul edilmesi ve bilimsel-teknolojik gelişmelerin desteklenmesi gibi esnek ve zamana yayılan bir yaklaşımı benimsemişlerdir. Noordwijk Deklarasyonu'nda bu nedenle herhangi bir hedef bulunmuyordu. Bodansky'ye (2001: 29) göre ABD ve diğer gelişmiş ülkeler arasındaki ayrım Bergen Konferansı'nda daha da belirginleşmiş ve Sözleşme'de 2000 yılında 1990 emisyonlarına dönüş şeklinde bir sembolik azaltım hedefi yer alsa da bu hedef bağlayıcı hale getirilememiştir. Sözleşme ülkeler arasındaki güç dengesi nedeniyle ulusal program ve stratejiler hazırlanması gibi aşağıdan yukarı bir yaklaşıma ağırlık vermiştir (Bodansky, 2001; 2011).

Azaltım hedefinin ne türden olacağının yanı sıra uluslararası iklim rejiminin gelişiminde erken dönemlerden itibaren belirleyici olan ikinci ayrım çizgisi Kuzey-Güney farkıyla ilgilidir. Gelişmekte olan ülkeler özellikle İkinci Dünya İklim Konferansı'ndan itibaren iklimi korumanın kalkınmayla yakından ilişkili olduğu anlayışını kabul ettirmişlerdir. Bu dönemde "farklılaşmış sorumluluk" anlayışı da rejimin kurucu kavramlarından biri olarak kabul görmeye başlamıştır. İklim değişikliğiyle ilgili uluslararası çabaların IPCC çevresindeki bilimsel çerçeveden çıkarak BM Genel Kurulu kararıyla müzakerelerin başlaması, yani gelişmekte olan ülkelerin daha fazla temsil edildiği ve güçlü oldukları bir zemine aktarılması bu stratejinin başarılı olması sayesindedir. Özellikle Çin, Hindistan ve Brezilya gibi büyük gelişmekte olan ülkeler kalkınma haklarını savunmak ve yapılacak anlaşmanın egemenliklerini tehdit etmesini engellemek için ısrarcı olurken, ülkeleri sular altında kalacağı için iklim değişikliğinden en erken ve ağır biçimde etkilenecek küçük ada devletleri sanayileşmiş ülkelerin hızla yüksek azaltım hedefleri benimsemesi için çaba göstermişlerdir. En eski müzakere

bloğu olan Küçük Ada Devletleri İttifakı (AOSIS)[8] hedeflere dayalı bir rejimin inşa edilmesine öncülük etmiştir (Bodansky, 2001: 30-1).

Sözleşmenin hazırlanmasında daha önce asit yağmuruna karşı 1979'da imzalanan Uzun Menzilli Sınır Aşan Hava Kirliliği Sözleşmesi ve ozon tabakasının korunması için 1985'de imzalanan Viyana Sözleşmesi'nde olduğu gibi "çerçeve sözleşme" modeli benimsenmiştir. Çerçeve sözleşmeler bilgi alışverişi, bilimsel araştırmaların geliştirilmesi ve uyulması gereken genel yükümlülüklerle rejimin işleyiş kurallarını belirleyen anlaşmalardır. Bağlayıcı bir hedef içermeyen bir çerçeve sözleşmenin hazırlanması ve kararların konsensüsle alınması kuralı başta ABD olmak üzere gönülsüz ülkeleri rahatlatmıştır. Sözleşmenin 1992 Rio Yeryüzü Zirvesi'ne yetiştirilmesi için acele edilmesi de süreci hızlandırmıştır. Ancak INC/FCCC'deki hazırlık aşamalarından itibaren müzakerelerin bütününde göreceğimiz usuller ortaya çıkmıştır. Ülkelerin aynı pozisyon cümlelerini defalarca tekrarlamaları, uzun süren, sürekli geciktirilen görüşmeler ve zaman baskısıyla son anda bulunan uzlaşma amaçlı orta yolcu formüller bu ilk yıllardan itibaren iklim diplomasisini belirlemiştir (Bodansky, 2001: 32).

Gupta (2010: 639) bu dönemin temel özeliklerini şöyle özetlemektedir: 1) İklim değişikliğinin son derece önemli bir sorun olduğu politik olarak kabul edilmiş, 2) Büyük ve küçük devletler konuyu tartışmaya başlamış ve ülkeler arasında koalisyonlar kurulmaya başlanmış, 3) Çözümle ilgili sorumluluklar hakkında temel esaslar tanımlanmış ve 4) Azaltım, uyum ve iş birliği alanlarındaki temel konular dile getirilmeye başlanmıştır.

Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi

1992'de Rio'da yapılan Yeryüzü Zirvesi'nde imzaya açılan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, aynı zirvenin ürünü oldukları için Rio Sözleşmeleri olarak adlandırılan üç sözleşmeden biridir. Diğer ikisi Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi'dir.

Sözleşme'de iklim değişikliği "insanlığın ortak kaygısı" olarak tanımlanmış, Sözleşme'nin temel amacı "atmosferdeki sera gazı konsantrasyon-

[8] AOSIS: Alliance of Small Island State.

larını, iklim sistemi üzerindeki tehlikeli insan kaynaklı etkiyi önleyecek bir düzeyde durdurmayı başarmak" olarak belirlenmiştir (UNFCCC, 2003). Ancak sera gazı artışının hangi düzeyden önce durdurulması gerektiği tanımlanmamıştır. Öte yandan ülkelerin sera gazı emisyonlarını toplu olarak veya ayrı ayrı 1990 seviyesine geri çekmeleri gerektiği Sözleşme'de yer almakla birlikte bu hedef bağlayıcı olmayacak biçimde formüle edilmiştir.

Sözleşmenin üç temel ilkesi 1) Hakkaniyet: Ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve imkânlar (CBDR-RC)[9], 2) İhtiyat ilkesi ve 3) Kalkınma ile iklim değişikliğinin birbirine bağlı olduğunun kabulü olarak belirtilmektedir (UNFCCC, 2003). CBDR-RC ilkesi küresel bir soruna karşı bütün ülkelerin birlikte çaba göstermesinin zorunlu olduğunu, ancak birikmiş emisyonların büyük kısmını yapmış olmalarından kaynaklanan tarihsel sorumlulukları nedeniyle, hakkaniyet gereği, sera gazı azaltımını daha fazla ve ilk önce sanayileşmiş ülkelerin yapmaları gerektiğini vurgular. Etkilerin ciddiyeti ve harekete geçme konusunda hızlı davranmanın önemi nedeniyle ihtiyat ilkesi merkezi niteliktedir ve Sözleşme'de "ciddi ya da telafisi mümkün olmayan tehditler söz konusu olduğunda, tam bir bilimsel kesinliğin olmaması, gerekli önlemleri ertelemenin gerekçesi olamaz" şeklinde tanımlanır. Kalkınma ile iklim değişikliğinin bağı ise enerji, atıklar, toprak kullanımı gibi konularda alınacak önlemlerin ekonomik büyümeyi desteklemesi gerektiği anlayışının vurgulanmasıyla özellikle gelişmekte olan ülkelerin sürece katılması açısından önemlidir. Öte yandan Sözleşme'de ada devletlerinin, kurak ülkelerin vb. iklim değişikliğinin etkilerine daha açık olduğu vurgulanırken, bir yandan da ekonomileri fosil yakıt ihracatına bağlı ülkelerin yaşayabileceği sıkıntılar not edilmiştir.

Sözleşme'nin Ekleri iklim rejiminde ülkeleri iki kategoriye ayırması açısından önemlidir. Başlangıçta o yıllarda OECD üyesi olan 24 ülke, 11 eski Doğu Bloku (geçiş ekonomisi) ülkesi ve AB'nin, yani 36 tarafın yer aldığı, sonradan bu sayı 43'e çıkan Ek-I'de emisyonlarını sınırlandırması ya da azaltması gereken ülkeler listelenir. 24 OECD üyesi ve AB'den oluşan 25 ülkeli Ek-II'de ise gelişmekte olan ülkelere mali ve teknolojik destek ver-

[9] Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities. Bundan böyle CBDR-RC olarak anılacaktır.

mesi öngörülen daha zengin gelişmiş ülkelerin isimleri bulunur. Orijinal listede hem Ek-I hem Ek-II'de bulunan ülkeler Almanya, ABD, Avustralya, Avusturya, Belçika, Britanya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Lüksemburg, Kanada, Norveç, Portekiz, Türkiye, Yeni Zelanda ve Yunanistan ile AB; Ek-II'de olmayıp sadece Ek-I'de bulunan ülkeler ise Belarus, Bulgaristan, Çekoslovakya, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Rusya ve Ukrayna'dır. Ek-I'e sonradan iki küçük Avrupa ülkesi (Liechtenstein ve Monako) ile AB'ye üye olan Kıbrıs, Malta, Hırvatistan ve Slovenya eklenmiş, ayrılmanın ardından Çekya ve Slovakya iki ayrı ülke olarak Ek-I'de yer almıştır. Türkiye ise 2001'de Ek-II'den çıkartılarak sadece Ek-I'de kalmış, böylece Ek-II ülke sayısı 24'e düşmüştür. Sözleşmeye taraf olan diğer bütün ülkeler Ek-I dışı ülkeler olarak anılır.

Sözleşme'nin bütün taraflar açısından bağlayıcı yanı iklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonlarının ve alınan önlemlerin düzenli olarak Sekretarya'ya bildirilmesi yükümlülüğüdür. Buna göre Ek-I ülkeleri her yıl 15 Nisan'a kadar sera gazı envanterlerini hazırlayarak teslim etmek ve düzenli olarak ulusal bildirim raporu sunmak zorundadır. Ek-I dışı ülkeler ise kaynak ve kapasitelerine göre değişen zamanlarda envanter ve bildirimlerini sunarlar. Ayrıca bütün taraf ülkeler bilimsel araştırmaları desteklemek ve toplumun bu alandaki farkındalığını artırarak eğitim yapmakla sorumludurlar. Ek-I ülkelerinin sera gazı envanterleri ve ulusal bildirimleri bağımsız uzmanlar tarafından incelenir ve teknik açıdan değerlendirilir (UNFCCC, 2003). Sözleşme'nin Mayıs 2017 itibariyle toplam 197 tarafı bulunmaktadır.

2. Yükselme: Sözleşme'den Kyoto Protokolü'ne (1992-1997)

Rio Yeryüzü Zirvesi'nde imzaya açılan UNFCCC, 50 ülkenin onaylamasından 90 gün sonra, 21 Mart 1994'te yürürlüğe girdi. 1994 ve 1995'de INC/FCCC beş kez daha toplandı ve ülkelerin bulunacağı taahhütler, rejimin finansal mekanizmaları ve gelişmekte olan ülkelere yapılacak yardım ile prosedürel, yasal ve kurumsal konular tartışıldı (IISD, 1995). Bu dönemde ayrıca sanayileşmiş ülkelerin çoğu ilk ulusal bildirimlerini sundular.

Sözleşme'de yer alan ilke ve hedefleri uygulamaya dönüştürmek üzere ilk Taraflar Konferansı (TK1/COP1)[10] 1995'de Berlin'de toplandı ve burada alınan kararla Küresel Çevre Fonu'nun (GEF)[11] Sözleşme'nin finansal mekanizması olarak çalışmasının devamına ve Sözleşme Sekretaryası'nın Bonn'da kurulmasına karar verildi. Ayrıca Berlin Buyruğu ilan edilerek Sözleşme altında bir protokol ya da hukuksal araç hazırlamak üzere müzakereler başlatıldı. Sözleşme'nin kabulünden Kyoto Protokolü'nün imzalanmasına kadar geçen süre ülkeler arasındaki çatışmaların arttığı, ancak rejimin de yerleşik hale geldiği yükselme dönemidir. Örneğin İsviçre'de yapılan ikinci Taraflar Toplantısı'nda ilan edilen Cenevre Bakanlar Bildirgesi ile bağlayıcı Sayısallaştırılmış Emisyon Sınırlama ve Azaltım Hedeflerinin (QELRO)[12] gereğine vurgu yapıldı. Ayrıca burada ülkelerin konsensüs yokluğunda dahi harekete geçeceklerine dair bir iradeyi beyan etmeleri önemlidir. Zira mutlak konsensüs gerekmesi Suudi Arabistan gibi ülkelere bir nevi veto gücü verdiği için müzakereler kilitlenme riskiyle karşı karşıyaydı (Bodansky, 2001: 35). 1997'de yapılan üçüncü Taraflar Toplantısı'nda ise Kyoto Protokolü kabul edilerek imzaya açıldı. Ülkeler 2008-2012 arasındaki birinci yükümlülük döneminde yerine getirmek üzere bağlayıcı emisyon sınırlandırma ve azaltma yükümlülüklerini kabul ettiler. Ancak Kyoto Protokolü'nde alınan sayısal hedefler sadece Ek-I ülkeleri ile sınırlı kaldı.

Bu dönemin belirleyici özelliği tarafların Sözleşme'de belirtilen Ek-I ülkeleri ile Ek-I dışı ülkeler olarak ikiye bölünmüş olmasıdır. Türkiye dışındaki Ek-I ülkeleri Sözleşme'yi hızla onayladılar (Gupta, 2010: 640). Gelişmiş ülkelerden oluşan Ek-I listesinde OECD üyesi olmakla tanımlanan sanayileşmiş Batı (ya da iki kutuplu dönemin Birinci Dünyası) ile Doğu Bloku'nun kısa süre önce çözülmesi nedeniyle fiilen ortadan kalkan İkinci Dünya ülkeleri (o yıllarda tanımlandığı şekliyle Geçiş Ekonomileri) bulunur. Ancak Sözleşme'nin ikinci eki, bu gelişmiş ülkeler içindeki zengin ülkeleri (OECD üyelerini) ayırarak bunlara Üçüncü Dünya ülkelerine (gelişmekte olan ülkeler) mali ve teknolojik destekte bulunma yükümlülüğü getirir.

10 COP: Conference of the Parties. Bundan böyle Taraflar Konferansı'nın kısaltması olan TK olarak anılacaktır.

11 GEF: Global Environment Facility.

12 QELRO: Quantified Emission Limitation and Reduction Objective.

Böylece Ekler zengin ülkeler (Ek-II) ve zengin ve/veya ekonomileri azaltım yükümlülüğü almaya uygun ülkeler (Ek-I) olarak ikiye bölünmüştür. Ekler genel olarak gelişmiş ülkeleri işaret etse de Sözleşme'de gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tanımı yoktur ve Ekler buna göre yapılmamıştır. Eklerde yer almayan ülkeler Ek-I Dışı ülkeler olarak anılmakla birlikte pratikte aynı zamanda "gelişmekte olan ülkeler" olarak kabul edilmiştir. Sözleşme'nin temel ilkelerinden "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluk ve imkânlar" açısından Ek-I ülkesi olup olmamak belirleyici öneme sahiptir; zira Ek-I dışı ülkelerin sadece gelişmişlik düzeyi açısından değil sera gazı emisyonu açısından da Ek-I ülkeleri kadar sorumluluk sahibi olmadığı kabul edilir. Oysa Eklerde listelenen ve listelenmeyen ülkeler arasındaki farklılıklar bu sistemi sorunlu hale getirmektedir. Ekler sisteminin milli gelir veya emisyon düzeyi gibi ekonomik belirleyiciler yerine soğuk savaş dönemindeki çoğunluğu gelişmiş piyasa ekonomilerini tanımlayan OECD üyeliğine göre belirlenmesi, Türkiye gibi bu gruptaki daha az gelişmiş ülkeleri Ek-I ülkesi haline getirirken, Suudi Arabistan, Katar, Bahreyn, Kuveyt gibi petrol ihraç eden zengin ülkeleri Eklerin dışında bırakmıştır. Üstelik sonraki yıllarda AB'ye yeni üye olan bazı ülkeler Ek-I'e eklenseler de 1992'de OECD ülkesi olmayan, ancak sonradan teşkilata katılan yüksek gelirli ülkelerden İsrail, Güney Kore ve Şili ile Meksika Ek-I listesine dâhil edilmemiş, bu ülkeler diğer OECD'ye üye olmayan yüksek gelirli ülkeler, Hong-Kong, Singapur ve Tayvan'la birlikte gelişmekte olan ülke statüsünü sürdürmüşlerdir. OECD'nin kurucu üyesi olan Türkiye ise bütün itirazlarına rağmen Ek-I'de kaldığı için gelişmiş ülke olarak kabul edilmektedir.

Kyoto Protokolü öncesi müzakereleri zora sokan iki önemli nokta vardır. Birincisi sonraki yıllarda da rejimin en önemli sorun alanı ve müzakereleri izleyenlerin başlıca merak konusu olan devletlerin (o dönemde sadece gelişmiş ülkelerin) kabul edeceği azaltım hedefidir. Ancak Kyoto öncesinde ikinci sorun alanı daha belirleyici olmuştur: Azaltım hedefi kabul eden ülkelerin bu hedeflerine ulaşmalarını kolaylaştıracak esnekliklere izin verilip verilmeyeceği (Bodansky, 2001: 36-7). Özellikle ABD'nin baskısıyla, bir ülkenin emisyon ticaretiyle ve diğer ülkelerde emisyon azaltımına neden olacak yatırımlar yoluyla hedeflerine ulaşabilmesi, yani azaltımı ülke sınırları dışında gerçekleştirmesi, ciddi bir esneklik imkânı olarak Kyoto

Protokolü'ne girmiştir. Her ne kadar Protokol "esneklik mekanizması" adı verilen bu yöntemlerin asıl değil yardımcı olduğu ve asıl azaltımın ülke içinde yapılması gerektiği ilkesine yer vermiş olsa da bu mekanizmalar gelişmiş ülkelerin Kyoto Protokolü'ndeki hedeflere ulaşmasını kolaylaştırmakla kalmamış, rejimin büyük ölçüde bu tür piyasa mekanizmalarından ibaret, yani oldukça yumuşak ve etkisiz bir hale gelmesine neden olmuştur.

Bu dönemde Sözleşme'nin imzalanmasının ardından hükümetler arası görüşmelerin devam etmesi ve hızla bir Protokol hazırlanması soğuk savaş sonrası uluslararası ilişkilerdeki iyimser havanın bir sonucu olarak görülmektedir (Gupta, 2010: 642). Ayrıca Ekler sisteminin yerleşmesi, iklim rejiminin Kuzey/Güney ekseninde şekillenmesini sağlamış ve CBDR-RC ilkesini rejimin en önemli belirleyicisi haline getirmiştir. Bu ilke bir yandan küresel adalet ilkesinin işlerlik kazanması açısından hayati öneme sahipken, diğer yandan uzun yıllar boyunca rejim içindeki hareket alanını daraltan ve daha kapsayıcı azaltım hedefleri belirlenmesini engelleyen bir norm haline gelmiştir.

Kyoto Protokolü

Sözleşme'nin uygulanmasında ilk önemli adım olan Kyoto Protokolü 1997'de imzaya açılmış, 2005'de yürürlüğe girmiştir. Mayıs 2017 itibariyle AB dahil 192 tarafı vardır.

Protokol öncelikli olarak sanayileşmiş ülkelerin sera gazı emisyonlarını azaltmaları için sayısal hedef ve takvim belirler. Protokol, Ek-I ülkelerinin birinci yükümlülük dönemi olarak adlandırılan 2008-2012 arasında sera gazı emisyonlarını 1990 yılındaki düzeyin en az %5 altına indirmelerini ve bu amaçla enerji verimliliğini artırmalarını, yutakları geliştirmelerini, sürdürülebilir tarım yöntemlerini ve yenilenebilir enerjiyi desteklemelerini, atık yönetimi ve diğer yollarla metan emisyonunu sınırlamalarını ve "Sözleşmenin amacına ve piyasa araçlarının uygulanmasına aykırı tüm piyasa uyumsuzlukları, mali teşvikler, vergi ve gümrük istisnalarını kademeli olarak azaltmalarını ya da sona erdirmelerini" öngörür.

Protokol'ün iki eki vardır. Ek-A'da Protokol'ün kapsadığı altı sera gazı listelenir. Bunlar karbondioksit (CO_2), metan (CH_4) nitröz oksit (N_2O), hid-

roflorokarbonlar (HFCs), perflorokarbonlar (PFCs) ve kükürt hekzaflorittir (SF_6). Ek-B'de ise azaltım hedefleri listelenir. Sayısallaştırılmış emisyon azaltımı için ortak hedef %5 olarak belirtilse de Protokol'ün Ek-B listesinde hangi ülkenin ne kadar azaltım yükümlülüğü olduğu belirtilmiştir. Protokol'ün Ek-B'sinde Sözleşme'nin Ek-I'inde bulunan, Kyoto Protokolü hazırlandığında Sözleşme'yi imzalamamış olan Belarus ve Türkiye ile o sırada henüz AB üyesi olmadığı için Ek-I listesinden bulunmayan Kıbrıs ve Malta hariç 38 ülke ve AB bulunur. Sözleşme'ye 2000'de, Kyoto Protokolü'ne 2005'de taraf olan Belarus, 2006'da alınan TK kararıyla Ek-B'ye girmiş, böylece Ek-B'de listelenen taraf sayısı 40'a çıkmıştır. Ancak yapılan Ek-B değişikliği henüz yeterli sayıda onay alıp yürürlüğe girmediğinden, Belarus'un birinci dönemde yükümlülüğü bulunmuyordu. Sözleşme'ye 2004'te, Protokol'e 2009'da taraf olan Türkiye ise Ek-B'ye girmemiştir ve azaltım hedefi bulunmamaktadır. Ek-B'de olmayan Kıbrıs ve Malta'nın da AB üyesi olmalarından kaynaklanan yükümlülükleri dışında ayrı yükümlülükleri yoktur.

Ek-B ülkelerinin Kyoto Protokolü'ne göre birinci dönem için yükümlülükleri şöyledir: AB ülkeleri (Macaristan, Polonya ve Hırvatistan hariç), İsviçre, Liechtenstein, Monako ve Belarus %8 azaltım; ABD %7 azaltım; Kanada, Macaristan, Polonya ve Japonya %6 azaltım; Hırvatistan %5 azaltım; Yeni Zelanda, Rusya ve Ukrayna sabit tutma; Norveç %1 artış; Avustralya %8 artış; İzlanda %10 artış. Kyoto Protokolü'nü onaylamadığı için ABD'nin azaltım hedefi yürürlüğe girmemiştir. Kanada ise Kyoto Protokolü'nden birinci yükümlülük dönemi bitmeden, 2011 yılında çekilmiş, herhangi bir yaptırıma da maruz kalmamıştır.

Kyoto Protokolü'nde sınırlama ve azaltım yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla Esneklik (ya da Kyoto) Mekanizmaları adı verilen Emisyon Ticareti, Ortak Uygulama ve Temiz Kalkınma Mekanizması geliştirilmiştir. Emisyon azaltımının nerede yapıldığının atmosfer üzerindeki etkisinin değişmeyeceği varsayımından yola çıkılarak, tarafların emisyonları azaltmak ya da karbon yutaklarını geliştirmek için yapacakları faaliyetleri kendi sınırları dışında daha ucuza gerçekleştirebilecekleri, böylece daha maliyet etkin önlemlerin hayata geçirilmesi yoluyla gelişmiş ülke-

lerin azaltım yapmak için teşvik edilmeleri öngörülür (UNFCCC, 2003). Esneklik mekanizmalarından Emisyon Ticareti ve Ortak Uygulama Ek-I ülkelerinin kendi aralarında yaptıkları alım-satım ve projelerden, Temiz Kalkınma Mekanizması ise Ek-I ülkelerinin Ek-I dışı ülkelerde uyguladıkları projelerden emisyon azaltım sertifikası kazanmalarına imkân sağlamıştır.

3. Duraklama: Kyoto Protokolü'nden Kopenhag'a (1997-2009)

Kyoto Protokolü'nün kabulünün ardından uluslararası iklim rejiminin duraklama dönemine girdiği söylenebilir, zira 1997'de kabul edilen Protokol, ancak 16 Şubat 2005'de, yani yedi yıllık bir gecikmenin ardından yürürlüğe girebilmiştir. Bu başarısızlığın temel nedeni, iklim değişikliğine neden olan sera gazlarını hem tarihsel hem de o yıllarda güncel olarak en fazla salan ülke ve dünyanın en büyük ekonomisi olan ABD'nin 2001 sonrası dönemde daha önce imzaladığı Protokol'ü onaylamayacağını açıklamasıdır. Bu geri adım zaten oldukça sınırlı azaltım hedefleri üzerinde anlaşılabilmiş olan Kyoto Protokolü'nün etkinliğini iyice zayıflatmış, işe yarayacağı şüpheli esneklik mekanizmalarıyla birlikte Kyoto dönemi rejimin en sorunlu dönemi haline gelmiştir. İklim değişikliğiyle mücadelenin bütünüyle Kyoto Protokolü üzerinden tanımlanır hale gelmesinin de küresel bir meşruiyet krizi yarattığı söylenebilir.

Bu dönemde ilk krizin yaşandığı Lahey Taraflar Konferansı seçim kampanyasında Kyoto Protokolü'nden çekileceğini açıklayan George W. Bush'un ABD Başkanı seçilmesinden hemen sonra yapılmıştır. ABD'nin karbon yutaklarının ve nükleer enerji gibi diğer bazı konuların anlaşmanın parçası olması talebi ve AB'nin ABD'ye ayrıcalık tanınmasına karşı net tavır koyması nedeniyle TK 6 sonuç alınamadan dağılmıştır. Toplantının dağılması üzerine taraflar TK 6'yı Bonn'da tekrar toplamaya karar vermişlerdir (Dessai vd., 2003: 184).

TK 6'nın 2001'de Bonn'da tekrar toplanması TK'lar sürecinde sadece bu örnekte yaşanan istisnai bir durumdur. TK 6-bis'te Buenos Aires Eylem Planı'nın Uygulanması Üzerine Bonn Anlaşmaları kabul edilmiştir. Bu toplantıdan kısa bir süre önce ABD Başkanı George W. Bush "iklim değişikliğiyle mücadeleye önem verdiğini", ancak ABD'nin 1998'de imzaladığı ve Sena-

to onayından geçmediği için onaylamadığı Kyoto Protokolü'ne, Amerikalılar için kötü bir anlaşma olduğu için hiçbir zaman taraf olmayacaklarını açıklamış, ABD'nin Kyoto'da belirlenen hedeflere uymayacağı belli olmuştur. ABD'nin süreçten çekilmesinin yarattığı olumsuz havaya ve "Dörtlü Çete" adı verilen AB ve ABD dışındaki diğer büyük Ek-I ülkelerinin (Japonya, Avustralya, Kanada ve Rusya) direnmesine rağmen kabul edilen Bonn Anlaşmaları Kyoto Protokolü'nün kurtarılması olarak yorumlanmıştır. Bonn Anlaşmaları'nda, nükleer enerji Kyoto Mekanizmalarının dışında bırakılmıştır (Dessai vd., 2003: 190-2).

Bu dönemde bir dönüm noktası oluşturan Marakeş müzakereleri (TK 7) ABD'de yaşanan 11 Eylül terör saldırılarından hemen sonra Bush yönetiminin "teröre karşı savaş" çağrısının gölgesi altında toplanmıştır. Müzakerelerde ağırlıklı olarak emisyonların nasıl ölçüleceği, raporlanacağı ve doğrulanacağı konusu, uygunluk mekanizması ve Kyoto mekanizmalarıyla yutaklar gibi çözülmemiş konular görüşülmüştür (Dessai vd., 2003: 192-4). ABD'nin Ortadoğu petrollerini kontrol altına alma amacını ilan etmesinin ardından sessiz bir gözlemci olarak katıldığı ve Dörtlü Çete'nin engelleme çabaları nedeniyle uzayan görüşmelerde Kyoto Protokolü'ne ilişkin müzakereleri büyük ölçüde sonlandıran ve Bonn Anlaşmalarında yer alan hususları karara bağlayan Marakeş Uzlaşması kabul edilmiştir. Marakeş'te gelişmekte olan ülkelere finansal yardım için GEF tarafından idare edilmek üzere Özel İklim Değişikliği Fonu, Ulusal Adaptasyon Eylem Programları'nın hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu En Az Gelişmiş Ülkeler Fonu ve Adaptasyon Fonu adında üç yeni fon kurulmuştur (UNFCCC, 2004). Marakeş'te ayrıca Eklerden çıkma isteği karara bağlanan Türkiye Ek-II'den çıkarılmış, ancak Ek-I'de kalarak "özel koşullarının" not edilmesine karar verilmiştir (IISD, 2001).

2002'de Güney Afrika'da yapılan Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı sonucunda yayınlanan Sürdürülebilir Kalkınma Johannesburg Deklarasyonu'nda ise iklim değişikliğinin olumsuz etkilerinin şimdiden görülmekte olduğu ifadesi yer almıştır. Zirve sırasında Rusya ve Kanada Kyoto Protokolü'nü onaylama niyetlerini beyan etmişlerdir.

Kyoto Protokolü'nün yürürlüğe girmesi için 55 ülkenin ve emisyonların %55'ini temsil eden ülke çoğunluğunun onaylaması gerekiyordu. ABD'nin onaylamama kararı nedeniyle emisyonların %55'ine ulaşmanın tek yolu Rusya'nın Protokolü onaylamasıydı; ancak 2002'de Hindistan'da yapılan TK 8 sırasında da bu onay sayısına ulaşılamamıştır. Konferans sonunda İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma Delhi Bakanlar Bildirgesi yayınlanmıştır. Delhi Zirvesi'nde, iklim değişikliğine uyum konuları ilk kez müzakerelerde ağırlıklı yer almıştır (IISD, 2002). Milano'da 2003'de yapılan TK 9'un en önemli tartışma konusu ise yutakların Temiz Kalkınma Mekanizması projelerine dahil edilip edilmeyeceği, dolayısıyla sanayileşmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelerdeki yutakları (büyük ölçüde orman alanlarını) geliştirerek emisyon azaltımını sınırları dışında yapıp yapamayacağı olmuştur (IISD, 2003). Rusya'nın 2004'ün Eylül ayında Kyoto Protokolü'nü onaylamasıyla Protokol'ün 90 gün içinde yürürlüğe girmesi nihayet kesinleştikten sonra Arjantin'de yapılan TK 10'da ise teknik konuların yanı sıra Kyoto Protokolü'nün 2012'de bitecek olan birinci yükümlülük döneminin ardından ne olacağı konusu ilk kez gündeme gelmiştir (IISD, 2004).

Kyoto Protokolü'nün 16 Şubat 2005'de yürürlüğe girmesinin ardından yapılan ilk zirve olan TK 11 Aralık 2005'de Kanada'nın Montreal kentinde toplanmıştır. Konferans ABD'de New Orleans ve çevresini ağır bir şekilde etkileyerek 2000'e yakın insanın ölümüne yol açan Katrina kasırgasından 3 ay sonra toplandığı için kamuoyundaki duyarlık her zamankinden fazlaydı. Montreal'den itibaren Kyoto Protokolü Taraflar Toplantıları da (TT-CMP)[13] TK'lar ile eşzamanlı olarak toplanmaya başladı. Müzakerelerde 2012 sonrası dönem önemli yer tutmuş ve Kyoto'nun birinci yükümlülük dönemi sonrası azaltım hedeflerini görüşmek üzere Ek-I Ülkelerinin Kyoto Protokolü Altındaki İleri Taahhütleri Geçici Çalışma Grubu (AWG-KP)[14] kurulmuştur (IISD; 2005; Bodansky ve Rajamani, 2016).

Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın merkezi olan ve kuraklığın uzun yıllardır devam ettiği Kenya'nın başkenti Nairobi'de 2006'da yapılan

[13] CMP: Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.

[14] AWG-KP: Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

TK 12'de Nairobi Uyum Çalışma Programı ve Nairobi Temiz Kalkınma Mekanizmaları için Kapasite Geliştirilmesi Çerçevesi kabul edilmiştir. Ayrıca Nairobi'de Kyoto Protokolü'nde ilk kez değişiklik yapılmış ve Belarus 2012'ye kadar 1990'a göre %8 azaltım yükümlülüğünü kabul ederek Ek-B'ye alınmıştır (IISD, 2006).

2007'de yayımlanan ve yüz yılda gerçekleşen sıcaklık artışının 0,74 dereceye ulaştığının açıklandığı IPCC'nin Dördüncü Değerlendirme Raporu'nun yankıları sürerken başlayan Bali müzakerelerinde (TK 13) 2012 sonrasında uygulanacak uluslararası iklim anlaşmasının nasıl yapılacağını belirleyen ve 2009'da yapılacak olan TK 15'de anlaşmaya varılmasını öngören Bali Yol Haritası kabul edilmiş, ayrıca 2012 ve sonrasına yönelik Uzun Dönemli İşbirliği Eylemi Geçici Çalışma Grubu (AWG-LCA)[15] kurulmuştur. Bali Yol Haritası kapsamındaki müzakerelerin Aralık 2009'a kadar AWG-KP ve AWG-LCA olmak üzere iki patika üzerinden yürütülmesine karar verilmiş, azaltım, uyum, teknoloji, finans ve kapasite geliştirme konularının müzakerelerin yapı taşları olması kararlaştırılmıştır. Bali'de gelişmekte olan ülkelerin azaltım için Ulusal Uygun Azaltım Eylemleri (NAMAs)[16] geliştirmesinin önü açılmış, ayrıca Uyum Fonu için ayrı bir Yönetim Kurulu oluşturulmuştur (IISD, 2007).

Poznan'da yapılan Kopenhag öncesi son müzakerelerde (TK 14) ise 2008 finansal krizinin iklim politikalarını olumsuz etkileyeceği kaygısı hissedilir hale gelmiş, bu durum özellikle AB'nin aynı sırada son şeklini vermeye çalıştığı 2020 iklim paketi pazarlıklarını etkilemiştir. Ancak ABD'de George W. Bush yerine iklim değişikliği konusunda adım atma vaadinde bulunan Barack Obama'nın seçilmiş olması (henüz görevi devralmış olmasa da) umutlu bir hava doğurmuştur. Kyoto sonrası anlaşmanın kabul edilmesi hedeflenen 2009 Kopenhag Konferansı'na yönelik müzakerelerde yarı yol olan Poznan'da iki yoldan yürüyen 2012 sonrası gündem ağırlıklı konudur. Toplantıda ayrıca GEF'in teknoloji transferi sürecini düzenleyen Poznan Teknoloji Transferi Stratejik Programı kabul edilmiş ve Uyum Fonu'na

15 AWG-LCA: Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

16 NAMAs: Nationally Appropriate Mitigation Actions.

işlerlik kazandıran TK kararları alınarak Fon'un bir yıl sonra kullanılmaya başlanması öngörülmüştür (IISD, 2008).

15. TK Kyoto sonrası döneme yönelik yeni iklim anlaşmasının kabul edileceği umuduyla Aralık 2009'da Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da toplanmıştır. O güne dek en fazla katılımcı çeken ve en yoğun kamuoyu ilgisini üzerinde toplayan TK 15'de, ikinci hafta düzenlenen ve önceki TK'larda genelde bakanlar düzeyinde temsil sağlanan üst düzey politik zirveye 115 ülkenin liderleri katılmıştır. TK başkanı Danimarka'nın ABD ile kapalı kapılar arkasında gizli taslak hazırladığının ortaya çıkması nedeniyle krize giren ve ada devletleri tarafından kilitlenen görüşmeler (Vidal, 2009), müzakere yöntemi hakkında görüş ayrılıkları ve şeffaflık sorunları nedeniyle zorlukla devam etmiş, iki patikada yürüyen Bali Yol Haritası görüşmelerinden bir sonuç elde edilememiştir. Ancak son anda büyük ekonomilerin ve bölge gruplarını temsil eden ülkelerin liderlerinden oluşan alışılmadık bir nihai toplantı sonucunda Kopenhag Uzlaşması adında oldukça zayıf bir kararın kabul edilmesiyle iklim rejiminin devam etmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte Bali Yol Haritası'nın belirlediği süreç büyük ölçüde başarısız olmuş ve Kyoto sonrası anlaşmanın kabulü ileriki yıllara bırakılmıştır. Kopenhag Konferansı bütün dünya liderlerinin katıldığı görüşmelere rağmen sonuç alınamaması, yarattığı zaman kaybı ve iklim mücadelesiyle ilgili umutsuzluk doğurması nedeniyle yorumcular ve sivil toplum tarafından büyük başarısızlık, hatta sürecin çöküşü olarak nitelendirilir (Bodansky ve Rajamani, 2016; IISD, 2009). Böylece Kyoto'yla başlayan duraklama döneminin Kopenhag'da çöküşle kapandığı söylenebilir.

Bu dönemi belirleyen Kyoto Protokolü yukarıdan aşağı ve yükümlülük getiren taahhütlere bağlı bir anlaşmadır. Öte yandan Protokol'ün uygulama süresi boyunca yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak yaptırımları da içeren uygunluk mekanizmasının bağlayıcılığı konusunda anlaşma sağlanamamıştır. Kyoto Protokolü'nün en önemli kısıtı küresel emisyonların sadece dörtte birinden sorumlu olan ülkelerin azaltım taahhüdünde bulunması ve bunlar arasındaki en büyük kirletici olan ABD'nin Protokolü onaylamaması nedeniyle hiçbir yükümlülüğünün bulunmamasıydı. Kopenhag Uzlaşması ise her taraf ülkenin taahhütlerini tek

taraflı olarak belirleyebileceği aşağıdan yukarı bir yaklaşımın kurulmasını mümkün hale getirmiştir.

Kopenhag Uzlaşması'nın sonraki yıllara dair en önemli sonucu küresel sıcaklık artışını 2 dereceye ulaşmadan durdurma hedefinin ilk kez bir TK sonucuna dâhil edilmesidir. Ayrıca iklim finansmanı konusunda önemli kararlar alınmıştır. Kopenhag Uzlaşması'na göre gelişmekte olan ülkelere 2010-2012 yılları için 30 milyar dolar ve 2020'den itibaren her yıl 100 milyar dolar finansman sağlanması öngörülmüştür. Böylece iklim rejiminde ilk kez gelişmekte olan ülkelere sağlanacak mali desteğin miktarı da kayıt altına alınmıştır (Bodansky, 2011). Ancak bu paranın toplanabileceğine dair bir işaret henüz görülebilmiş değildir.

Bu anlamda Duraklama Dönemi'nde ABD, Rusya gibi bazı ülkelerin Kyoto Protokolü'nün ülkelerin emisyon azaltım taahhüdü kabul etmesine dayanan yukarıdan aşağı yaklaşımını yıkmak için sürdürdükleri kararlı mücadelenin başarıya ulaştığı ve iklim rejiminin büyük ölçüde gönüllü çabaların bir toplamı halinde yeniden tanımlandığı söylenebilir.

Kopenhag Uzlaşması

Yeni bir anlaşmanın yapılamadığı TK 15, 18 Aralık 2009'da aldığı kararla Kopenhag Uzlaşmasını "not etmiştir." Konferansın ardından 114 ülke Uzlaşma'ya dahil olacağını bildirmiş ve adları ilgili karara eklenmiştir. Bu sayı daha sonra 141'e çıkmıştır. Metinde "iklim değişikliğinin zamanımızın en büyük meselelerinden biri olduğunun" altı çizilmiş ve sıcaklık artışını 2 derecenin altında tutma amacının ötesinde uzun vadeli hedefe yönelik olarak 1,5 dereceyle ilgili değerlendirme yapılması öngörülmüştür. Kopenhag Uzlaşması'nda Yeşil İklim Fonu ve Teknoloji Mekanizması kurulması kararı da yer alır.

Kopenhag Uzlaşması'nın Ekler bölümünde ülkeler Kyoto sonrasına, 2020'ye yönelik azaltım hedeflerini, kendi seçtikleri farklı baz yıllara göre ve çoğunlukla şartlı olarak ortaya koymuşlardır. Örneğin AB, kendi içinde belirlediği 2020'ye kadar emisyonlarını 1990'a göre %20 azaltma hedefini, diğer ülkelerin de taahhütte bulunması halinde %30'a çıkaracağını, 2050'ye kadar ise %80-95 azaltım yapacağını; Avustralya, 2020'de emisyonlarını

2000 seviyelerine göre şartsız olarak %5, küresel bir anlaşmaya varılırsa anlaşmanın ne kadar iddialı olduğuna bağlı olarak %15 veya %25 azaltabileceğini; ABD, 2005'i baz yılı seçerek çıkması beklenen enerji mevzuatına bağlı olarak 2020'de %17, 2025'de %30, 2030'da %42, 2050'de %83 azaltım yapabileceğini bildirmiştir. Kopenhag Uzlaşması'yla bazı Ek-I dışı gelişmekte olan ülkeler de ilk kez Kyoto sonrası dönemde gerçekleştirmeyi planladıkları azaltım hedeflerini Sekretarya'ya teslim etmişlerdir. Örneğin yıllık emisyon miktarı açısından ABD'nin önüne geçerek ilk sıraya yerleşen Çin, aralarında GSMH başına karbondioksit yoğunluğunu 2020'de 2005'e göre %40-45 azaltmanın da olduğu bazı hedefler açıklamıştır. Meksika, 2020'de emisyonlarını referans senaryodaki artışta görülenden %30 daha düşük seviyeye çekeceğini bildirmiş, ancak bunu gelişmiş ülkelerden alacağı finansal yardım şartına bağlamıştır. Hindistan ise, 2020'de GSMH'nin emisyon yoğunluğunu 2005'e göre %20-25 azaltma amacını açıklamıştır (UNFCCC, 2017a).

4. Toparlanma: Cancun'dan Paris'e (2010-2015)

Kopenhag sonrası dönemin öncelikli amacı çökmekte olan iklim rejiminin kurtarılmasıydı. 2010'da toplanan Cancun zirvesinde (TK 16) Meksika başkanlığının yürüttüğü başarılı diplomasinin de etkisiyle müzakerelere geri dönüş sağlandı. Ardından Güney Afrika'da düzenlenen Durban zirvesi (TK 17) hem geçiş döneminde Kyoto Protokolü'nün sınırlı ölçüde de olsa devam etmesini, hem de Paris'te yeni bir anlaşmayla sonuçlanacak ileriye yönelik müzakerelerin başlamasını sağladı. Böylece 2012'de Doha'da Kyoto Protokolü'nde değişiklikler yapıldı ve Ek-B'deki bazı gelişmiş ülkelerin yeni hedeflerle taahhütlerini 2020'ye kadar sürdürmesi sağlandı. Varşova ve Lima'da ise Paris'e yönelik hazırlıkların devam ettirilmesiyle yeni anlaşmanın inşası mümkün oldu.

Kopenhag'daki başarısızlığın ardından "ya devam ya tamam" yılı olarak görülen 2010'da, Cancun'da, Kopenhag'da sonuç alınamaması üzerine süresi uzatılan AWG-KP ve AWG-LCA geçici çalışma gruplarında görüşmelere devam edilmiş, TK 16'nın sonucunda iklim değişikliği rejimini dağılmaktan kurtaran ve sonraki yıllarda yeni bir anlaşmaya varılmasını sağla-

mayı amaçlayan Cancun Anlaşmaları kabul edilmiştir. Cancun Anlaşmaları her iki patikadaki görüşmelerle kabul edilen azaltım, uyum, teknoloji, finans ve REDD+[17] ile ilgili başlıklar içeriyordu. Cancun'da ayrıca Yeşil İklim Fonu kurulmuş, Teknoloji Mekanizması ve Cancun Uyum Çerçevesi oluşturulmuştur. Cancun bu nedenle rejimin tekrar müzakere yoluna girdiği bir Taraflar Konferansı olarak değerlendirilir (Bodansky ve Rajamani, 2016; IISD, 2010).

2011'de Güney Afrika'da toplanan ve iki patikalı müzakerelerin sürdüğü TK 17'nin iki önemli sonucu Kyoto Protokolü'nün gelişmiş ülkelerin azaltım taahhüdünde bulunacağı ikinci yükümlülük döneminin başlatılması ve 2020 sonrasında uygulanmak üzere evrensel bir anlaşma hazırlanarak 2015 Taraflar Konferansı'nda kabul edilmesi yönünde karar alınmasıydı. Bu anlaşmanın hazırlık müzakerelerini yürütmek üzere Güçlendirilmiş Eylem İçin Durban Platformu Geçici Çalışma Grubu (ADP)[18] kurulmuştur (IISD, 2011).

BM Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı 1992'deki Rio Zirvesi'nin 20. yılı olan 2012'nin Haziran ayında yine Rio'da toplandı. Zirvede iklim değişikliğiyle mücadele için acil ve iddialı eyleme geçme çağrısı yapılırken iklim değişikliğinin su, enerji ve gıda gibi diğer sürdürülebilir kalkınma meseleleriyle yakın ilişkisi vurgulandı.

Aynı yıl Doha'da yapılan TK 18'de ise amaç Durban'da alınan kararların uygulamaya geçirilmesiydi. Konferans başlamadan kısa bir süre önce ABD'de New York'u ve çevresini ağır biçimde etkileyen Sandy kasırgası, Filipinler'de ise Bhopa tayfunu yaşanmıştı. TK 18'in en önemli sonucu Kyoto Protokolü'nün 2013-2020 yıllarını kapsayan ikinci yükümlülük dönemini kuran Doha Değişiklikleri oldu. Böylece 2005'de başlayan AWG-KP görüşmeleri sona erdi. Taraflar Bali Yol Haritası altında başlayan AWG-LCA müzakerelerini de sona erdirdiler. Doha'da ayrıca iklim değişikliğinin zaman içinde ve ani olarak gelişen etkilerinin özellikle en kırılgan az gelişmiş

[17] *REDD+:* Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degredation in Developing Countries. Gelişmekte olan ülkelerde ormansızlaşmadan ve ormanların tahribinden kaynaklanan emisyonların düşürülmesi.

[18] ADP: Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

ülkelerde ve ada devletlerinde yol açacağı kayıp ve zararlara karşı bir Kayıp ve Zarar mekanizmasının kurulması hakkında karara varılmıştır (Bodansky ve Rajamani, 2016; IISD, 2012).

ABD Başkanı Barack Obama ABD'nin ilk emisyon azaltım planını 2013'ün Haziran ayında ilan etti. Plana göre Çevre Koruma Ajansı'nın (EPA) Temiz Hava Yasası kapsamında 2015'den itibaren termik santrallardan kaynaklanan sera gazları için kirletici standartlarını belirlemesi kararı alındı ve enerji verimliliği vb. konularda hedefler belirlendi (The White House, 2013). ABD'de federal hükümet düzeyinde ilk kez bu kadar ciddi bir iklim girişiminde bulunulması 2015'de Paris'te yapılacak konferansta bir anlaşmaya varılması olasılığını artırıyordu.

Aynı yıl Varşova'da toplanan TK 19, Filipinler'i vuran ve altı binden fazla insanın ölümüne yol açan Haiyan süper tayfunundan dört gün sonra başladı. Filipinler delegasyonunun başkanı Naderev Yeb Sano'nun güçlü konuşması Konferansın açılışına damga vurdu. Paris Anlaşması'na dönük müzakerelerin devam ettiği Konferansın en önemli sonucu Niyet Edilen Ulusal Belirlenmiş Katkı (INDC)[19] mekanizmasının kurulması ve TK kararıyla ülkelerin hedeflerini belirlemeye davet edilmeleri oldu. Böylece iklim rejiminin Kyoto döneminden farklı olarak aşağıdan yukarıya ve büyük ölçüde gönüllülüğe dayanan bir şekilde düzenlenmesini sağlayacak yapının en önemli bileşenlerinden biri ortaya çıktı. Varşova'dan başlamak üzere bütün TK'larda Kyoto ikinci yükümlülük dönemi ve Cancun Anlaşmaları altında ilan edilen 2020 öncesi hedeflerin uygulanması çağrısı yapılmıştır. Ne var ki Kyoto Protokolü Doha Değişiklikleri yeterli sayıda onaya ulaşamadığından henüz yürürlüğe girmemiştir. TK 19'da ayrıca Doha'da benimsenen Kayıp ve Zararlar için Uluslararası Varşova Mekanizması kurulmuş ve Varşova REDD+ Çerçevesi benimsenerek REDD+'nın metodolojik ayrıntılarının netleştirilmesine karar verilmiştir (IISD, 2013; Bodansky ve Rajamani, 2016).

[19] INDC: Intended Nationally Determined Contributions. Metinde bundan sonra Ulusal Katkı ya da INDC olarak anlacaktır. Paris Anlaşması yürürlüğe girdikten sonra tarafların katkı beyanlarındaki niyet ifadesi *(intended)* çıkarılarak beyanlar NDC adını almaktadır.

Yeni anlaşmanın hazırlanması sürecinde 2014 kritik bir yıldır. 23 Eylül'de BM Genel Sekreteri Ban Ki-moon'un davetiyle New York'ta BM Genel Kurulu toplantısı sırasında iklim değişikliğinin aciliyetine ve yeni bir iklim anlaşmasının önemine dikkat çekmek amacıyla yapılan Liderler Zirvesi'ne 100'den fazla devlet ve hükümet başkanı katıldı (UN, 2014). Bu zirveyle eş zamanlı olarak New York'ta yapılan Halkların İklim Yürüyüşü'ne de 400 bin kişi katılmış, dünyanın başka kentlerinde yapılan eş zamanlı aktivitelerle desteklenen yürüyüş bu zamana dek küresel iklim hareketinin gerçekleştirdiği en büyük eylem olmuştur (People's Climate March, 2014). Bir yandan liderlerin, bir yandan da halkın yeni bir iklim anlaşması için ağırlıklarını koymasının üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra Kasım ayında ABD ve Çin başkanları Barack Obama ve Xi Jinping'in bir araya gelerek Çin ve ABD'nin emisyon azaltımı konusunda anlaştığını açıklaması süreçteki en önemli dönüm noktaları arasında yer alır. Anlaşmaya göre ABD emisyonlarını 2025'de 2005 düzeyine göre %26-28 azaltacağını, Çin ise 2030'a doğru en yüksek düzeye getirip azaltmaya başlayacağını açıklamıştır (Biello, 2014). Küresel karbon emisyonlarının %40'ından fazlasından sorumlu olan iki ülkenin anlaşması Paris'te bir anlaşmaya varılması umutlarını artırmıştır.

IPCC'nin 5. Değerlendirme Raporu'nun Sentez Raporu'nun açıklanmasının hemen ardından Lima'da toplanan TK 20'de ADP altında yürüyen müzakerelerin amacı 2015'de Paris'te yapılacak toplantıda kabul edilmesi beklenen yeni anlaşmanın taslak metnini hazırlamak ve tarafların 2015'de teslim etmeleri gereken INDC'lere ilişkin kuralları saptamaktı. TK 20'nin başlıca sonuçları tarafları yapılacak yeni anlaşmayı kabul etmeye ve 2020 öncesi taahhütlerini güçlendirmeye davet eden İklim Eylemi için Lima Çağrısı'nın yayınlanması, toplumsal cinsiyet ve iklim değişikliği üzerine Lima Programı'nın hazırlanması ve Eğitim ve Farkındalığın Artırılması Lima Bildirisi'nin kabul edilmesi oldu (IISD, 2014).

2015 yılında ülkelerin çoğu INDC'lerini Ekim ayına kadar Sekretarya'ya teslim ettiler. Paris Konferansı'ndan kısa süre önce gerçekleşen son önemli siyasi buluşma ise dünyanın en büyük 20 ekonomisinin liderlerinin

Antalya'da bir araya geldikleri ve gündeminde iklim değişikliğinin de bulunduğu G20 zirvesi oldu.

Bu dönemin belirleyici özelliği rejimin nitelik değiştirmesi ve Kyoto öncesinde ABD ve diğer bazı tarafların savunduğu aşağıdan yukarı yaklaşıma geri dönülmesidir. Böylece Kyoto Protokolü'nün etkisiz kalmasının sadece gelişmiş ülkelerle sınırlı olmasına ve yukarıdan aşağıya zorlayıcı taahhütlere dayanmasına bağlı olduğu tespiti uzun müzakereler sonunda genel kabul görmüştür.

Bu dönemde ABD'de iklim değişikliğiyle mücadeleyi öncelikli politika alanları arasında kabul eden ve emisyon azaltım hedeflerini ilan eden Obama yönetiminin iş başında olması ABD'yi yapıcı, ancak aynı zamanda kendi iç politika önceliklerini rejime dayatan bir aktör haline getirmiştir. Yeni anlaşmanın Kyoto Protokolü gibi ABD Kongresi'nin onayına sunulması gerekmeyecek şekilde tasarlanması, ülkelerin kendi belirledikleri emisyon azaltım planlarını ulusal katkı olarak ilan etmeleri gibi unsurlar büyük ölçüde ABD'nin rejime dahil edilmesini kolaylaştırma ihtiyacından kaynaklanır. Azaltım hedeflerinin ülkeler tarafından belirlenmesi kuralı bir yandan da aralarında dünyanın en fazla emisyona neden olan ülkesi Çin'in de bulunduğu kalkınma haklarından feragat etmek istemeyen büyük gelişmekte olan ülkelerin azaltım hedefi belirleyerek yeni anlaşmanın bir parçası olmalarını sağlamıştır. Zaten bu nedenle yeni modele dayanan ABD-Çin anlaşması Paris öncesi atılan en önemli adım olarak değerlendirilebilir.

Cancun Anlaşmaları ve Doha Değişikliği

Kopenhag sonrası müzakereleri onaran Cancun Anlaşmaları Kopenhag Uzlaşması'ndaki unsurları Sözleşme rejiminin bir parçası haline getirerek dönüşümü şekillendirici bir rol oynamıştır. Cancun Anlaşmalarının başlıca unsurları arasında şunlar sayılabilir: Sıcaklık artışını 2 derecede sınırlama hedefi; gelişmiş ülkelerin azaltım hedefleri, gelişmekte olan ülkelerin NAMA'lar yoluyla azaltım politikaları belirlemesi; gelişmekte olan ülkelerin NAMA'lara uluslararası destek bulmaları için bir kayıt sistemi oluşturulması; ayrı bir yönetim yapısına sahip Yeşil İklim Fonu'nun kurul-

ması ve fona Kopenhag'da belirtildiği gibi 2020'den itibaren yılda 100 milyar dolar finansman aktarılması (Bodansky, 2011).

Doha Değişikliği ile Kyoto Protokolü'nün Ek-A'sında listelenen 6 sera gazına ikinci yükümlülük döneminde uygulamaya başlanmak üzere azot triflorit (NF_3) eklenmiştir. Protokol'ün 3. maddesinde yer alan Ek-I ülkelerinin birinci yükümlülük döneminde (2008-2012) küresel emisyonları 1990 düzeyine göre %5 azaltma hedefine ise yine Ek-I ülkelerinin ikinci yükümlülük dönemi olan 2013-2020 arasında küresel emisyonları 1990 düzeyine göre en az %18 azaltmaları hedefi eklenmiştir.

Doha Değişikliği ile Kyoto Protokolü'nün Ek-B'sinde yapılan değişiklik sonucunda ikinci yükümlülük dönemi olan 2013-2020 için azaltım yükümlülüğü altına giren ülkeler şunlardır: Avustralya (2000 baz yılına göre %5, koşullu olarak %15-25 azaltım), Avrupa Birliği ve İzlanda (1990 baz yılına göre %20 azaltım. AB, diğer gelişmiş ülkelerin de dahil olması halinde koşullu olarak %30 azaltım), Belarus (1990'a göre %8 azaltım), Kazakistan (1990'a göre %7 azaltım), Liechtenstein (1990'a göre %20, diğer gelişmiş ülkelerin de dahil olması halinde koşullu olarak %30 azaltım), Monaco (1990'a göre %30 azaltım), Norveç (1990'a göre %30, diğer gelişmiş ülkelerin de dahil olması halinde koşullu olarak %40 azaltım), İsviçre (1990'a göre %20, diğer gelişmiş ülkelerin de dahil olması halinde koşullu olarak %30 azaltım), Ukrayna (1990'a göre %20 azaltım). Kyoto Protokolü'nün ikinci yükümlülük döneminde Ek-I ülkelerinden Protokol'ü onaylamayan ABD ile 2011'de çekilen Kanada'nın yanı sıra Japonya, Yeni Zelanda ve Rusya da herhangi bir azaltım yükümlülüğü üstlenmemiştir.

Doha Değişikliği 2017'nin Nisan ayına kadar 77 ülke tarafından onaylanmıştır (UNFCCC, 2017b). Protokol'e göre değişiklikler Kyoto taraflarının (192 ülke) dörtte üçü tarafından onaylanmasını takiben doksanıncı günde yürürlüğe gireceğinden, ikinci yükümlülük döneminin bitmesine üç yıl kaldığı halde henüz yürürlüğe girmemiştir.

5. Paris ve Sonrası: Paris Anlaşması'nın Kabulü ve Yeni Dönem (2015)

Paris Anlaşması'yla birlikte uluslararası iklim rejiminde yeni bir dönem başlamıştır. Anlaşmanın bütün ülkeler tarafından oybirliğiyle kabul edilmesi ve bir yıldan kısa bir süre içinde yürürlüğe girmesi rejimin Kyoto Protokolü dönemine göre çok daha kapsayıcı ve genel kabul görmüş bir niteliğe kavuştuğunu gösterir.

Kasım-Aralık 2015'de Fransa'da 36 bin delegenin ve açılışına 150'den fazla liderin katılımıyla toplanan TK 21, Durban'da belirlenen amaca uygun olarak Kyoto sonrası döneme dair yasal bağlayıcılığı olan yeni bir iklim anlaşmasının kabul edilmesini amaçlıyordu. Açılışta konuşan Fransa Cumhurbaşkanı François Hollande, konferansın başarılı olma kriterlerini sıcaklık artışını 2, hatta mümkünse 1,5 derecede tutma hedefinin kabul edilmesi, iklim değişikliğine hiçbir devletin sorumluluktan kaçınmadığı bir dayanışma ile cevap verilmesi ve bütün toplumların ve sektörlerin mobilize edilmesi olarak açıkladı. BM Genel Sekreteri Ban Ki-moon da konuşmasında gelişmiş ülkelerin devam eden liderliğiyle gelişmekte olan ülkelerin artan sorumluluğu arasındaki dengeye vurgu yaptı. Birinci haftanın sonunda Anlaşma hazırlığı müzakerelerini yürütmek üzere kurulmuş olan ADP kapatıldı ve Taraflar Konferansı altında TK 21 başkanı Fransa Dışişleri Bakanı Laurent Fabius tarafından kurulan bakanlar arası Paris Komitesi'nin ve komite tarafından *indaba* adıyla kurulan farklı konulardaki dört bakanlar arası danışma ve müzakere grubunun ikili ve çoklu görüşmeler yoluyla sonuca varmasına karar verildi. Kopenhag'da kapalı kapılar arkasında hazırlanan gizli taslak metinlerin yarattığı tedirginlik hâlâ sürdüğü için Fabius Komite'nin tüm tarafların katıldığı, şeffaf ve "her şey bitmeden hiçbir şeyin bitmeyeceği" ilkelerle çalışacağını açıkladı. Yapılan müzakereler sonunda zirvenin son günü olan 12 Aralık akşamı iklim rejiminde yeni dönemi başlatan Paris Anlaşması kabul edildi (IISD, 2015).

Hazırlık aşamasında beklentinin düşürülmüş olması Paris'i Kopenhag'dan ayırır. TK 21 başlamadan önce başlıca ülkelerin ulusal katkı beyanları belliydi, hatta Sözleşme Sekretaryası tarafından hedeflerin toplam etkisine dair kapsamlı bir analiz de (UNFCCC, 2015b) yapılmıştı. Bu nedenle

sunulan hedeflerin küresel sıcaklık artışını 2 derecede tutmaya yetmeyeceği herkes tarafından biliniyordu, ancak anlaşmayı bağlamaya çalışan politikacılar ve diplomatlar bunu önemsemiyorlardı. Dolayısıyla Paris müzakerelerinde çözülmesi gereken sorunlar uzun vadeli hedefin ne olacağı, değerlendirme süreci, izleme ve raporlama, gözden geçirmenin nasıl ve kaç yılda bir yapılacağı gibi prosedürel konularla ve finansman, teknoloji gibi meselelerle sınırlı kaldı. Konferans sırasında, AB'nin bağlayıcı taahhüt fikrine bağlı kalmaktan vazgeçmesinin de katkısıyla ABD Dışişleri Bakanı John Kerry'nin bağlayıcı hedef ısrarının anlaşmayı imkânsız hale getireceği konusunda tarafları uyarması, tarafların da bağlayıcı bir anlaşmanın Cumhuriyetçilerin ağırlıklı olduğu Kongre'nin tepkisiyle karşılaşacağı için ABD yönetiminin elini kolunu bağlayacağına ikna olmaları, dolayısıyla ABD'nin iç politika meselelerinin uluslararası politikaya galebe çalması belirleyici oldu. Hatta ABD delegasyonunun, Fabius'un anlaşmanın kabul edileceği gün sunduğu, bütün tarafların onayından geçen son taslağa itiraz edip, gelişmiş ülkelerin azaltım yükümlülüğü için kullanılan zorunluluk ifade eden "shall" sözcüklerini daha esnek "should" ile değiştirtmesi bile sineye çekildi. Anlaşma metninde 1,5 derecenin telaffuz edilmesinden memnun olan iklim değişikliğinden en ağır biçimde etkilenecek olan yoksul ülkelerin, iyi kötü bir anlaşma çıkmasının hiç yoktan iyi olduğuna ikna olmaları da Paris Anlaşması'nın varlığını diplomatik bir zafer olarak sunmaya hazırlanan Fransa başkanlığının sonuç almasını mümkün kıldı (Clémançon, 2016: 5-7).

Konferans'ta kabul edilen Paris Anlaşması imzaya açıldığı 22 Nisan 2016'da New York'taki BM merkezinde yapılan törenle 175 ülke tarafından imzalandı ve küresel emisyonların %55'inden sorumlu olan, ABD ve Çin dahil, 55 ülkenin onaylamasından 30 gün sonra, 4 Kasım 2016'da yürürlüğe girdi. Yürürlüğe girdiğinde Anlaşma'ya taraf olan ülke sayısı 73'e çıkmıştı. Kyoto Protokolü'nün kabul edilmesinin ardından 7 yıldan uzun bir süre geçtikten sonra yürürlüğe girmesiyle karşılaştırıldığında Paris Anlaşması'nın rekor sürede yeterli onayı tamamlaması önemli bir başarı olarak nitelendirildi. Anlaşmanın bu kadar hızlı yürürlüğe girmesinde, Başkan Obama'nın görev süresi bitmeden ABD'nin taraf olmasını ve anlaşmanın yürürlüğe girmesini hızlandırmak istemesi önemli rol oynadı.

Paris Anlaşması uluslararası iklim rejiminde Kopenhag'da başlayan dönüşümün tamamlanması anlamına gelir. Öncelikle Kyoto dönemindeki, azaltım sorumluluğunu sadece gelişmiş ülkelerin aldığı katı farklılaştırma anlayışı ortadan kalkmış, gelişmekte olan ülkelerin de kendi belirledikleri hedeflerle azaltıma katkıda bulundukları küresel olarak kapsayıcı bir iklim rejimi kurulmuştur. Paris Anlaşması hemen bütün ülkelerin onayıyla kabul edilmiş olması; tarafların tamamına yakınının ulusal katkı sunmalarıyla evrensel bir nitelik taşıması; içeriğindeki bağlayıcı olmayan hükümlere karşın bağlayıcı bir uluslararası hukuk metni olması; uzun vadeli, kalıcı, ülkelerin beş yılda bir katkılarını geliştirmeleri öngören bir anlayış getirmesi ve şeffaflık ve hesap verebilirliğe dair bir çerçeveye sahip olması gibi nedenlerle uluslararası müzakerelerin tarihinde önemli bir aşama ve kazanım olarak değerlendirilmektedir (Bodansky, 2016). Ancak Kyoto döneminin uluslararası hakkaniyet ve yük paylaşımına dayalı bağlayıcı taahhütler temelindeki yukarıdan aşağıya modeli büyük ölçüde terk edilmiş, bunun yerini devletlerin kendi belirledikleri gönüllü hedeflere ve bu hedeflerin sonradan gözden geçirilmesine (*ex-post review*) dayalı yeni bir rejim mimarisi almıştır (McGee ve Steffek, 2016: 63). Söz konusu mimarinin "esneklik ve katılım sağlayacak aşağıdan yukarı unsurlarla, daha güçlü hedefleri teşvik edecek uluslararası kuralları ve takip mekanizmalarını garanti altına alan yukarıdan aşağıya unsurların bir arada bulunduğu hibrit bir model" olduğu belirtilse de (Bodansky, 2016), azaltım hedeflerini tamamen devletlerin belirlediği gönüllülük yaklaşımının ön plana geçirildiği bu dönüşüm, uluslararası ilişkilerde neoliberal ve düzenleyici eğilimler arasındaki gerilim bağlamında değerlendirilerek, küresel liberalleşme baskısıyla, tarihsel sorumluluk ve hakkaniyet temelindeki resmi ayrışmadan uzaklaşmak ve düzenlemeci olmayan neoliberal anlayışı hâkim kılmak şeklinde değerlendirilmektedir (Clémençon, 2016: 19; McGee ve Steffek, 2016: 41). Öte yandan tarihsel sorumluluk kavramı Anlaşma'daki yerini ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin söylemindeki ağırlığını korumaktadır. Ancak sadece verdikleri önem değil, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke taraflarının tarihsel sorumluluktan anladıkları şey de aynı olmayabilir. Yapılan bir çalışmaya göre tarihsel sorumluluğun anlaşılmasında en önemli unsur olan birikmiş emisyonların hesaplanması için başlangıç tarihinin ne olması gerektiği ko-

nusunda bile müzakereciler arasında görüş farkları bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülke temsilcileri sanayi devriminden itibaren bütün emisyonları tarihsel sorumluluk içinde temel kabul ederken Ek-I üyesi ülkelerin müzakerecileri hesaplamayı 1990 sonrasında başlatmayı tercih etmektedir (Friman ve Hjerpe, 2015: 315). Böylece her ne kadar Paris Anlaşması dibacesinde iklim adaleti kavramına yer verse de Anlaşmanın kendisi çevre adaletinin ve hakkaniyet ilkesinin önemini ve belirleyiciliğini azaltmıştır (Clémançon, 2016: 4). Bu durum, iklim değişikliği sadece kuşaklar değil, mekânlar arasında da asimetrik bir sorun olduğu için, yani ülkelerin sera gazı emisyon düzeyleri arasındaki uçurum kadar etkilerin mekânsal dağılımında da eşitsizlik olduğu için temeli hakkaniyet olan iklim rejiminin (Cerit Mazlum, 2008: 147) bu başlıca niteliğinin kalkınma ihtiyacı, teknolojik imkânlar, uluslararası ticaretin gerekleri ve ülke içi politik hesaplar gibi nedenlerle göz ardı edilmesi ve neoliberal varsayımlar temelinde yeni bir rejim inşa edilmesi anlamına gelir.

Kyoto öncesinden bu yana ABD, AB, diğer büyük gelişmiş ülkeler ve Çin, Hindistan gibi büyük gelişmekte olan ülkeler arasında bir diplomatik mücadele alanı olan iklim rejiminde Paris Anlaşması yukarıda da belirttiğimiz gibi nihayet ABD'nin aşağıdan yukarı, gönüllüğe dayalı modelinin zaferi anlamına gelir (Clémançon, 2016: 4). Ancak anlaşmanın yürürlüğe girmesinden çok kısa bir süre sonra ABD'de iklim inkârcısı kanadın en radikal temsilcisi olan Donald Trump'ın iktidara gelmesi durumu iyice karmaşık bir hale getirmiştir. Göreve geldikten kısa bir süre sonra Obama döneminde yayınlanan bütün iklim ve temiz enerji planlarını yürürlükten kaldıran Trump yönetimi fosil yakıta dayalı ekonomik sistemin çıkarları uğruna ülkenin iklim koruma sorumluluğunu ve emisyon azaltım hedeflerine ulaşma ihtimalini son derece zorlaştırmıştır (Ağaçayak vd., 2017). Son olarak 2017'nin Haziran ayında Trump yönetiminin Paris Anlaşması'ndan çekilme kararını açıklaması da aslen ABD'nin istek ve ihtiyaçlarına uyumlu olarak hazırlanan anlaşmaya vurulan büyük bir darbe olmuştur. Zira 1997'de AB ve diğer Sözleşme tarafları Kyoto Protokolü'ne ABD'nin katılmasını kolaylaştırmak için emisyon ticaretini kabul ettikleri gibi, Paris Anlaşması'na katılmasını sağlamak için de ABD'nin rejimin mimarisi ve hükümlerine dair öncelikleri kabul edilmiştir. Ne var ki, Kyoto Protokolü'nü

kabul eden Clinton-Gore ikilisinin ardından gelen Bush yönetimi Protokol'e katılmamış, Trump yönetimi de ABD'yi taraf olduğu anlaşmadan çekmeye karar vermiş, böylece ABD uluslararası iklim mücadelesini iki seferinde de yarı yolda bırakmıştır.

Kasım 2016'da Fas'ın Marakeş kentinde yapılan ve Paris sonrası dönemin ilk zirvesi olan TK 22'de amaç yeni yürürlüğe giren Paris Anlaşması'nın uygulanmasına dair kararlar almaktı. ABD'de Trump'ın kazandığı seçimlerin gölgesi altında başlayan toplantıda müzakereler birinci haftanın sonuna dek Paris Anlaşması Geçici Çalışma Grubu (APA)[20] altında yürütülmüş ve ikinci hafta Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı açılmıştır. TK 22'de Marakeş İklimimiz ve Sürdürülebilir Kalkınma Eylem Bildirisi kabul edilmiştir. Ayrıca Uyum Fonu'nun 2018'de TK 24'te alınacak karar sonrasında Paris Anlaşması altında hizmet vermeye devam etmesi konusunun görüşülmesi kararlaştırılmıştır (IISD, 2016).

a. Paris Anlaşması

Paris Konferansı ile uluslararası iklim rejimi yeni bir aşamaya girmiştir. Konferans'ta kabul edilen Paris Anlaşması'yla küresel ortalama sıcaklık artışının sanayi öncesi döneme göre 2 derecenin çok altında tutulmasına ve artışın 1,5 derecede sınırlandırılması yönünde çaba gösterilmesine karar verilmiştir. Ayrıca uyum ve iklim finansmanı konuları Anlaşma'nın amaç maddesinde anılmaktadır.

Anlaşmayla Kyoto Protokolü'nün aksine ilk kez tüm ülkelerin iklim eylemine katılması öngörülmekte ve CBDR-RC ilkesi teyit edilmektedir. Anlaşmanın giriş bölümünde gıda güvenliği, insan hakları, sağlık hakkı, yerli halkların, yerel toplulukların, göçmenlerin, çocukların, engellilerin ve hassas durumdaki kişilerin hakları, kalkınma hakkı, cinsiyetler arası eşitlik, kadınların güçlendirilmesi ve kuşaklar arası adalete vurgu yapılmaktadır. Ayrıca iklim adaleti ve Toprak Ana kavramlarına da "bazı kültürlerin Toprak Ana olarak adlandırdığı biyoçeşitliliğin korunmasının" ve "iklim değiş-

[20] APA: Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement

şikliğine müdahalede faaliyete geçerken 'iklim adaleti' kavramının önemini vurgulayarak" şeklinde Anlaşmada yer verilmiştir.

Paris Anlaşması'nda Kyoto Protokolü'nden farklı olarak taraf ülkelerin kolektif bir şekilde yerine getireceği küresel bir emisyon azaltım hedefi konmamıştır. Bunun yerine tarafların Sekretarya'ya sunduğu INDC'lere referans verilmiştir. Uzun vadede 2 derece hedefine ulaşılabilmesi için bu yüzyılın ikinci yarısında insan kaynaklı emisyonlarla yutaklarca tutulan emisyonlar arasında bir dengeye varılması gerektiği (net sıfır emisyon hedefi) ifade edilmiştir. Ancak emisyonların ne zaman en yüksek noktaya çıktıktan sonra azaltılmaya başlayacağı belirsizdir.

Paris Anlaşması'nda Sözleşme'nin Ekleri'ne referans verilmemekte, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kavramları kullanılmakta, ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin nasıl tanımlandığı belirtilmemektedir. Anlaşmada gelişmiş ülkelerin ekonomi genelinde mutlak emisyon azaltım hedefi almaları, gelişmekte olan ülkelerin ise finansman yardımından yararlanırken zaman içinde bu tür hedeflere geçmeleri kuralı yer almaktadır. Ancak ülkelerin emisyon azaltım hedeflerini kendilerinin belirlemeleri ilkesi ülkelere yukarıdan bir hedef verilmesini imkânsız kılmaktadır.

27 Haziran 2017 itibariyle Paris Anlaşması'nı 150 ülke onaylayarak taraf olmuştur.

b. Paris Anlaşması ve INDC'ler

Paris Konferansı'nın sonunda 12 Aralık 2015 itibariyle 2012 yılında gerçekleşen küresel emisyonların %96'sından sorumlu olan 188 Sözleşme tarafına (187 ülke ve Avrupa Birliği) ait 160 INDC Sekretarya'ya sunulmuştu (UNFCCC, 2016a). Güçlü şeffaflık mekanizmaları ve ülkelerin sera gazı emisyonlarına ve iklim değişikliğiyle mücadele eylemlerine dair düzenli olarak rapor sunması, Anlaşmanın önemli özellikleri arasındadır. Taraflar her 5 yılda bir yapılacak küresel durum değerlendirmesinde Anlaşmanın amacının gerçekleşmesi yönünde yaptıkları ulusal katkı hakkında bilgilendirme yapmakla yükümlüdür. Ulusal katkıların da güncellenerek güçlendirilmesi gerekmektedir (UNFCCC, 2015a).

Paris Anlaşması müzakereleri kapsamında ulusal katkı beyanlarında vaat edilen hedeflerin etkisini ortaya koymak üzere resmi bir değerlendirme süreci kurulmuştur. Sekretarya ulusal katkılardaki hedeflerin toplam küresel emisyonlara yansımalarını kestiren sentez raporunu Paris öncesi 1 Kasım 2015'te yayınlamıştır (UNFCCC, 2015b). Sentez raporu ulusal katkıların sıcaklık artışını sınırlandırma hedefine katkısından ziyade toplam emisyonlara etkisini ele almıştır. Ulusal katkıların küresel emisyonlar, karbon bütçesi ve sıcaklık artışı hedefine etkisini irdeleyen en kapsamlı çalışmalardan biri de UNEP Emisyon Açığı Raporu'na da katkıda bulunmuş bir grup uzman tarafından yayımlanan ve son bir yılda yayınlanmış ulusal katkıların toplam etkisini değerlendiren 10 çalışmanın meta analizine dayalı bir araştırmadır (Rogelj vd, 2016).

Sözleşme Sekretaryası tarafından hazırlanan güncellenmiş sentez raporuna göre, katkılardaki azaltım hedeflerinin uygulanması sonucunda 2010'da 48 $GtCO_2e$ olan küresel sera gazı emisyonları 2025'de 55 $GtCO_2e$'ye, 2030'da ise 56,2 $GtCO_2e$'ye yükselmektedir (UNFCCC, 2016b). Hiçbir politika uygulanmadığı takdirde küresel emisyonların 2030'da ulaşacağı düzey ise 65 $GtCO_2e$'dir (Rogelj vd., 2016: 632). Buna göre yıllık toplam emisyon düzeylerinin 2025'de 1990'a göre %40, 2010'a göre %13; 2030'da ise 1990'a göre %44, 2010'a göre %16 daha yüksek gerçekleşmesi beklenmektedir (UNFCCC, 2016b). Dolayısıyla katkıların toplam etkisiyle Paris Anlaşması'nın öngördüğünün aksine küresel emisyonlarda 2030'a kadar düşüş başlamadığı gibi, artış eğilimi devam etmektedir. Yine de 2010-2030 arasında gerçekleşen bu %16'lık artış, 1990-2010 dönemindeki %24'lük artışa göre daha yavaştır. Küresel kişi başı emisyonların ise 1990 düzeyine göre 2025'de %8 düşüşle 6,8 ton, 2030'da ise %10 düşüşle 6,7 ton olarak gerçekleşmesi beklenmektedir (UNFCCC, 2016a). 2030'da beklenen bu kişi başı emisyon düzeyi (6,7 ton), küresel kişi başı emisyonların 2000'deki düzeyine geri dönmesi anlamına gelmektedir. Ancak hesaplanan bu rakamlar en düşük maliyetli senaryoda 2 derece hedefinin tutturulması için inilmesi gereken yıllık küresel emisyon düzeylerinden 2025'de 8,7 $GtCO_2e$ (%19) ve 2030'da 15,2 $GtCO_2e$ (%36) daha yüksektir (UNFCCC, 2016b). Dolayısıyla katkılarda ortaya konan tüm hedef ve eylemler tam

olarak uygulansa bile, 2030'da küresel toplam emisyon düzeyi olması gerekenin üçte biri oranında daha yüksek gerçekleşecektir.

Güncellenmiş Sentez Raporu'na göre katkılar 2030'a kadar mevcut haliyle uygulanırsa, 2030 sonrasında 2 derece hedefine ulaşabilmek gittikçe güçleşecek ve 2030-2050 arasında küresel emisyonların her yıl ortalama %3,3 oranında azaltılması gerekecektir. Bu oran, en düşük maliyetli 2 derece senaryosunda 2010-2020 arasında gerçekleşmesi gereken yıllık emisyon düşüş oranının (%1,6) iki katıdır (UNFCCC, 2016b). Bu da küresel emisyonları artırmaya devam etmenin ağır bir maliyeti olduğunu ve 2 derece hedefini tutturmanın zaman geçtikçe giderek imkânsız hale gelmeye başlayacağını göstermektedir.

Küresel toplam karbon bütçesi açısından bakıldığında da katkıların tam olarak uygulanması halinde bile bütçenin hızla tüketilmekte olduğu görülmektedir. IPCC'nin (2014) 5. Değerlendirme Raporu'nda bildirilen karbon bütçesine göre %66 olasılıkla 2 derece hedefini tutturmak için 2011 sonrasında atmosfere salınabilecek toplam küresel karbondioksit emisyonu 1000 Gt'dur. Ulusal katkıların uygulanması halinde 2011'den 2030'a kadarki 20 yılda atmosferde birikecek toplam sera gazı miktarı ise 738,8 $GtCO_2e$'dir. Böylece 2030'a kadar toplam bütçenin yaklaşık dörtte üçü harcanmış olmaktadır (UNFCCC, 2016b). Küresel sıcaklık artışını Paris Anlaşması'nda hedeflendiği gibi 1,5 derecede tutmak için atmosferde birikmesine izin verilebilecek sera gazı düzeyi ise çok daha düşüktür. Küresel sıcaklık artışını %50 olasılıkla 1,5 derecenin altında tutmak için 2011 sonrasında toplam küresel karbondioksit emisyonları en fazla 550 Gt olabilir. Katkıların toplam etkisiyle 2025'e kadar bu bütçenin %97'si harcanmış olmakta, 2030'a kadar ise bu bütçe %34 oranında aşılmaktadır (UNFCCC, 2016b). Dolayısıyla mevcut katkılar güçlendirilmeyip aynen korunursa, tam olarak uygulansa bile, 2025'den itibaren küresel ısınmayı 1,5 derecede sınırlamak olanaksız hale gelmektedir.

Rogelj vd.'nin (2016: 632) yukarıda anılan araştırmalarında dört ayrı senaryo üzerine çalışılmış ve herhangi bir önlem alınmaması durumunu (politikasızlık senaryoları), güncel emisyon azaltımları ve uygulamadaki politikalar durumu (mevcut politikalar senaryoları), katkıların koşullu ve

koşulsuz hedeflerinin tam olarak uygulanması durumları (INDC-ulusal katkı senaryoları) 2 derece hedefinin tutturulması için gerekli ideal durumla (2 derece senaryoları) karşılaştırılarak her bir senaryoda küresel sıcaklıkların yüzyıl sonuna kadar ne ölçüde artacağı ortaya konmuştur. Buna göre herhangi bir önlem alınmadığı takdirde %66 olasılıkla yüzyıl sonunda sanayi öncesi döneme göre ortalama 4,5 derece yüksek olması beklenen küresel sıcaklıklardaki artış mevcut politikaların devam etmesi halinde 3,6 derece, katkılardaki koşulsuz önlemlerin uygulanması durumunda 3,2 derece, koşullu ve koşulsuz bütün hedeflerin uygulanması durumunda ise 3 derece olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla katkıların tam olarak uygulanması durumunda bile Paris Anlaşması'ndaki hedefin en az 1 derece üzerine çıkılmakta, her türlü olasılıkta ve senaryo belirsizliğinde de sıcaklık artışı 2 derecenin üzerinde kalmaktadır.

Mevcut katkıların yetersizliği dünya ekonomilerinin yüksek karbonlu kalkınma patikasına olan bağımlılıklarını ortadan kaldırmamakta ve bu durum 2030 sonrasında bugünkünden çok daha yüksek bir emisyon azaltımına gidilmesini iyice zorlaştırmaktadır (Rogelj vd., 2016). Bütün bu kestirimler dikkate alındığında Anlaşmanın 2 derece hedefine doğru ciddi bir adım atılabilmesi için tüm ülkelerin tarafların nihai olduklarına dair bir kesinlik bulunmayan mevcut katkılarını güçlendirmeye dönük gayret sarf etmeleri gereği ortaya çıkmaktadır.

D. REJİMİN YAPISI, BAŞLICA AKTÖRLER VE KURUMLAR

Uluslararası iklim politikaları devletler ve uluslararası kuruluşlarla birlikte devlet dışı aktörlerin de (özel sektör, sivil toplum, akademi vb.) etkileşim içinde ve yüksek bir katılım düzeyinde bir araya geldiği bir çevre rejimi içinde yürütülür. İklim rejimini anlamak için başlıca aktörleri, belli başlı kurumları ve sürece yön veren politika yapma ve karar alma mekanizmalarını gözden geçirmek gerekir. Taraf devletlerin sayısı açısından da Sözleşme'nin kapsayıcılığı çok geniştir. Sözleşme'nin 197 devlet ve Avrupa Birliği'nden oluşan 198 tarafı mevcuttur. Bütün taraflar Sekretarya'ya bir Ulusal Odak Noktası bildirmekte, ilişki bu kurum tarafından sürdürülmektedir (Yamin ve Depledge, 2004: 31).

1. Sözleşme Organları

İklim rejiminin temel uluslararası kurumları arasında üçü ön plana çıkmaktadır: Merkezi Almanya'nın Bonn kentinde bulunan İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) Sekretaryası, Sözleşme'nin, Kyoto Protokolü'nün ve Paris Anlaşması'nın Taraflar Konferansları (COP, CMP ve CMA[21]) ve TK'ların karar altına alacağı konuları müzakere eden Yardımcı Uygulama Organı (SBI), Bilimsel ve Teknik Tavsiye Kurulları (SBSTA) ve Geçici Çalışma Grupları (AWGs)[22] (Bulkeley ve Newell, 2010: 18).

UNFCCC Sekretaryası müzakerelere teknik ve organizasyonel destek sağlamanın yanı sıra, ülkelerin emisyon azaltımı konusunda yaptıkları taahhüt ve bildirimleri takip etmekten de sorumludur. UNFCCC sekretaryasının en üst yöneticisi olan Yürütme Sekreteri çoğu zaman müzakerelerde kilit rol oynayan önemli bir figürdür.

Sözleşmenin uygulanmasına dair en üst karar organı olan Taraflar Konferansları her yıl genellikle Kasım ya da Aralık aylarında taraf ülkelerden birinin ev sahipliğinde toplanır. TK başkanlığını o yılki ev sahibi ülke hükümeti üstlenir. Bu durum ev sahibi ülkeye iklim değişikliği diplomasisinde sadece o yılla da sınırlı olmayan önemli bir sorumluluk yükler. TK'ların en önemli işlevleri arasında taraf ülkelerin bildirimlerinin ve emisyon envanterlerinin, böylece ülkelerin iklim eylemlerin etkinliğinin değerlendirilmesi bulunur. Ayrıca yeni uluslararası hukuk araçları TK kararlarıyla oluşturulur. Ülke delegasyonlarının büyüklüğü o yıl yapılan TK'nın önemine göre değişmektedir. İlk kez 1995'de Berlin'de başlayan TK'lar dizisindeki en belirleyici toplantılar, örneğin 1997'de Kyoto'da yapılan TK 3, 2009'da Kopenhag'da yapılan TK 15 ve 2015'de Paris'te yapılan TK 21 katılan delegasyonların büyüklüğü ve katılım açısından en kalabalık TK'lar arasında yer alır. İklim müzakerelerini yürüten yan organlardan SBI, Sözleşme, Protokol ve Anlaşma'nın etkin uygulanmasını değerlendirir, bütçe ve yönetim konularında TK'ya tavsiyelerde bulunur. SBSTA ise SBI'nın

21 CMA: Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.

22 SBI: Subsidiary Body for Implementation; SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice; AWGs: Ad Hoc Working Group.

işlevini bilimsel ve metodolojik konularda tamamlar. Her iki organ biri TK ile birlikte, diğeri yıl ortasında Bonn'da olmak üzere yılda iki kez toplanır. Geçici organlar ise TK kararlarının uygulanmasına yönelik olarak geçici sürelerle oluşturulur. Örneğin AWG-LCA, ADP ve en son kurulan APA gibi.

2. Müzakere Blokları

Rejimin temel aktörleri olan devletler Sözleşme'nin üzerine kurulduğu en önemli ayrım olan Kuzey-Güney ekseninde iki kategoride toplanır: Ek-I ülkeleri ve Ek-I Dışı ülkeler, ya da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler. Ülkeler TK'larda çoğunlukla bu ayrıma uygun oluşturulmuş müzakere blokları ya da koalisyonlar içinde hareket ederler. Müzakere blokları Birleşmiş Milletler bölgeleri, Ekler sistemi ve ekonomik birlikler temelinde kurulmaya başlanmış, ancak özellikle 2009'dan sonra sayıları artarak bir araya gelme şekilleri çeşitlenmiştir. Son yıllarda ilk dönemlerde kurulan blokların dağıldığı ya da işlevsizleştiği, gelişmekte olan güçlü ekonomilerin oluşturduğu yeni blokların ve esnek iş birliklerinin daha belirleyici hale geldiği görülmektedir. Bir kısmı kalıcı sekretaryaya sahip ve TK'lar dışında da aktif, ancak çalışmaları özellikle toplantı dönemlerinde yoğunlaşan ve her gün kendi aralarında toplanan müzakere blokları karmaşık bir sürece hâkim olma açısından müzakere kapasitesi sınırlı ülkelerin daha büyük ve diplomatik tecrübesi fazla olan ülkelerin bilgi ve becerisinden yararlanması açısından ciddi bir kolaylık oluşturmaktadır. Böylece ortak çıkarlara sahip ülkelerin sürekli diyalog içinde daha yaratıcı politika önerileri geliştirmeleri mümkün olmaktadır. Ayrıca toplantılarda bloklar adına söz alınması müzakerelerin uzamasını önlemektedir. Bloklar halinde müzakerenin dezavantajları arasında ise büyük gruplarda karar sürecinin uzaması, gruptaki büyük ve güçlü devletlerin fazlasıyla baskın hale gelmesi ve Türkiye gibi bloklar dışı kalmış ülkelerin görüşlerinin müzakerelere yeterince yansımaması sayılabilir (Yamin ve Deplege, 2010: 34).

Müzakerelerde belirleyici olan anlatı Kuzey-Güney ayrımı çerçevesinde oluşmaktadır (Blaxekjær ve Nielsen, 2014: 760). Bu ayrıma uygun olarak müzakere blokları yelpazesinin bir ucunda azaltım önlemlerinden ekonomik zarar göreceği için iklim eylemlerine karşı bir çizgi izlemesi

sürpriz olmayan Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü'nün (OPEC), diğer ucunda ise iklim değişikliğinden en önce ve en fazla zarar gören küçük ada devletlerinin oluşturduğu AOSIS ittifakının yer aldığı söylenebilir (Bulkeley ve Newell, 2010: 18; UNFCCC, 2004). Her ne kadar diğerleri gibi blok olarak müzakere etmese de ortak strateji belirleyerek kararları etkilemeye çalışan, ekonomileri büyük ölçüde petrole bağımlı 13 üye ülkenin oluşturduğu OPEC, müzakereleri yavaşlatmaya ve anlaşmaları zayıflatmaya çalışmakta, hatta petrol ihracından elde ettikleri gelirin azalmasına karşı tazminat isteyecek kadar iklim anlaşmalarına karşı düşmanca bir politika takip edebilmektedir. Özellikle bu grubun güçlü ülkesi Suudi Arabistan çok daha keskin bir çizgi izlemektedir (Yamin ve Depledge, 2004: 40). Büyük ölçüde BM sistemi içindeki Gelişmekte Olan Küçük Ada Devletleri'nden oluşan Küçük Ada ve Düşük Rakımlı Kıyı Devletleri İttifakı (AOSIS) ise en kırılgan ve çoğunlukla az gelişmiş ülkelerden oluştuğu için hem radikal azaltım politikalarının kabul edilmesi yolunda mücadele eden hem de uyum, kırılganlık ve kayıp-zarar mekanizması gibi konuların iklim adaleti çerçevesinde geliştirilmesini savunan bir bloktur. AOSIS, 1994'te Kyoto Protokolü'nün ilk taslak metnini yazan aktif ve etkili bir bloktur ve zaman zaman 2009 Kopenhag zirvesinde olduğu gibi müzakereleri kilitlemek tarzında sert taktikler izlemektedir. Rejim tarihinin en eski ittifaklarından biri olan ve 1990'da yapılan İkinci Dünya İklim Konferansı sırasında kurulan AOSIS'in 39'u BM üyesi olan 44 üyesi bulunmaktadır. Blok dâhilindeki küçük ada devletlerinin liderleri tarafından yürütülen savunuculuk rolünün de kimi zaman sivil toplumdan daha etkili olduğu söylenebilir.

Müzakerelerdeki en eski ve kalabalık blok olan ve tamamen Ek-I dışı ülkelerden oluşan G77-Çin Bloğu Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) çerçevesinde 1964'te kurulan gelişmekte olan ülkeler grubu G77 (halen 133 ülke) ve Çin'den oluşur. Sözleşmedeki Ek-I dışı ülkeleri en büyük ortak paydada temsil eden G77-Çin bloğu sanayileşmiş ülkelerin daha fazla sorumluluk alması (CBDR-RC ilkesi), gelişmekte olan ülkelerin bağlayıcı azaltım hedefleri almaması ve iklim eylemlerinin sanayileşmiş ülkelerden sağlanacak finansman yardımıyla gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına destek olması gibi pozisyonları savunmaktadır. Ancak bu 134 ülke arasında da ekonomik ve siyasi güç, siyasi iktidarların baskın ide-

olojileri ve ekonomik sistem ve iklim değişikliğinden etkilenme açısından büyük farklar vardır. Grupta petrol ihraç eden ülkelerle küçük ada devletlerinin bir arada yer alması gibi farklı çıkarlar, müzakerelerde genel ilkeler dışında politika geliştirmeyi sınırlamaktadır. Bu nedenle pek çok ülke G77-Çin Bloğu'nda yer alırken aynı zamanda kendilerine daha yakın ülkelerle daha küçük bloklar oluşturmuşlardır.

BM sistemi içinde de yer alan En Az Gelişmiş Ülkeler (LDC)[23] Bloğu 48 ülkeden oluşur ve özellikle uyum ve kırılganlık konularında birlikte davranırlar. Bu blokta ağırlıklı olarak Afrika ve Güneydoğu Asya ülkeleriyle, AOSIS'e de üye olan bazı küçük ada devletleri bulunur. LDC bloğunda bulunan Afrika ülkelerinin de dâhil olduğu Afrika Grubu (AG) ise BM'nin bölgeler sistemine dayalı büyük gruplardan biridir ve aynı zamanda bir iklim müzakere bloğu olarak çalışmaktadır. Afrika Grubu da ağırlıklı olarak kıta ülkelerinin uyum konusundaki ihtiyaçlarına yönelik müzakere yürütür. AOSIS, Afrika Grubu, LDC ve G77-Çin Grubu üyeleri arasındaki örtüşmeler, müzakerelerde sorun ve çelişkilere de neden olabilmektedir.

BM bölgeler sisteminde GRULAC olarak adlandırılan Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ise siyasi ayrımlara dayalı iki ayrı blokta müzakerelere katılmaktadır: 2012'de Doha'da yapılan TK 18'de kurulan ve serbest piyasa ekonomilerini bir araya getiren Latin Amerika ve Karayipler Bağımsız İttifakı'nda (AILAC)[24] Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay ve Peru bulunur. 2004'te Venezuela ve Küba tarafından Latin Amerika'daki sosyalist hükümetleri bir araya getirmek amacıyla kurulan Amerikamızın Bolivarcı Halklar İttifakı'nda (ALBA)[25] ise 11 ülke bulunmaktadır: Kurucuların yanı sıra Bolivya, Ekvator, Nikaragua, Antigua ve Barbuda, Dominik Cumhuriyeti, Grenada, Saint Kitts ve Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent ve Grenadines.

Gelişmekte olan ülkeler arasında bulunan hızlı büyüyen büyük ekonomiler olan Brezilya, Güney Afrika, Hindistan ve Çin 2009'da Kopenhag'da

23 LDC: Least Developed Countries

24 AILAC: La Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (The Independent Alliance of Latin America and the Caribbean).

25 ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (The Bolivarian Alliance for the Peoples of our America).

yapılan TK 15'den hemen önce ismini ülkelerin baş harflerinden alan BASIC grubu olarak bir araya gelmişlerdir. G20 içinde bulunan, toplamda 3 milyara yakın insanı (dünya nüfusunun yüzde 40'ı) barındıran ve küresel sera gazı emisyonlarının en az yüzde 30'undan sorumlu olan bu ülkeler Kopenhag zirvesiyle birlikte kendilerini hem sanayileşmiş ülkelerden hem de daha küçük ve/veya yoksul gelişmekte olan ülkelerden ayırarak müzakerelerde daha belirleyici hale gelmiştir. Öte yandan bu ülkeler kişi başı ve tarihsel emisyonlar açısından sanayileşmiş ülkelerden çok geride olduklarından kalkınma hakkını ön plana çıkarmaya devam etmektedirler. BASIC ülkeleri Kyoto'nun ikinci dönemiyle ve Paris anlaşmasıyla ilgili müzakerelerde gelişmiş-gelişmekte olan ülke ayrımının (farklılaştırmanın) ve Ekler sisteminin devam etmesinin ve yoksul ülkelere iklim finansmanı yardımının hemen başlamasının savunucusu olmuştur (Olsson vd., 2010).

G77-Çin bloğu içindeki bir başka önemli grup olan Aynı Fikirdeki Gelişmekte Olan Ülkeler (LMDC)[26] grubunda BASIC grubundaki Çin ve Hindistan'ın yanı sıra tamamı Ek-I dışı ama bambaşka önceliklere sahip Suudi Arabistan, Venezuela, Küba gibi ülkeler bulunmaktadır. LMDC grubu 2012'de kurulmuştur ve BASIC grubuna yakın olmakla birlikte gelişmiş ülkelerin daha fazla sorumluluk alması talebini savunma anlamında daha keskin bir pozisyon izlemektedir (Blaxekjær ve Nielsen, 2015: 759-60).

Gelişmiş ülkelerin oluşturduğu gruplar arasında en önemlisi Avrupa Birliği'dir. AB, bir ekonomik ve siyasi birlik olduğundan kendi içindeki ayrım ve çatışmalara rağmen iklim müzakerelerine tek ses olarak katılmaktadır. AB iklim rejiminde "liderlik" iddiasıyla ön plana çıkmıştır. Birlik olarak yük paylaşımına dayalı ortak azaltım hedefleri benimseyen grup, kritik dönüm noktalarında rejimin gelişerek devam etmesinden yana ağırlık koymuştur. Kyoto Protokolü'nde %15 azaltım hedefini ve Kyoto sonrası dönemde esneklik mekanizmalarının ve toprak kullanımından kaynaklanan emisyonların azaltılmasının hedeflere varmayı kolaylaştırmak için kullanımının sınırlanmasını savunmuştur. AB ayrıca politikaların en etkin olacağı düzeyde oluşturulmasını ve uygulanmasını gerektiren yerindenlik (*subsidiarity*) ilkesini savunur (Yamine ve Deplege, 2004: 45). Ancak 2008 krizi

[26] LMDC: The Like Minded Group of Developing Countries.

sonrasında AB'nin ekonomik kaygılarla iklim müzakerelerindeki ilerici pozisyonunun nispeten törpülendiği söylenebilir.

AB dışı Ek-I ülkelerinin oluşturduğu Şemsiye Grubu 1997'de Kyoto'da yapılan TK 3'de ortaya çıkmıştır. Avustralya, Kanada, Japonya, Yeni Zelanda, Kazakistan, Norveç, Rusya, Ukrayna ve ABD'den oluşan, ancak resmi bir üyelik sistemine dayalı olmak yerine gevşek bir müzakere koalisyonu olan Şemsiye Grubu Kyoto görüşmelerinde AB'ye karşı esneklik mekanizmalarının ve özellikle de emisyon ticareti sisteminin genişletilmesini savunmuştur. Grup ortak müzakere pozisyonu belirlemek yerine bilgi paylaşımını ön plana çıkarır. Şemsiye grubundaki gelişmiş ülkelerde, özellikle ABD, Kanada ve Avustralya'da iktidar değişiklikleri ve ekonomik öncelikler de müzakere pozisyonlarını ciddi biçimde etkilemektedir. ABD'nin Obama yönetimi döneminde yapıcı bir politika izlemeye başlaması ve Kanada'nın katran petrollerinin ticari hale gelmesinden sonra Kyoto Protokolü'nden çekilmesi gibi örnekler Şemsiye Grubu ülkelerinin yıldan yıla farklı etkilerde bulunabildiklerini göstermektedir. Şemsiye Grubu'nun önceki formu sayılabilecek JUSSCANNZ'dan (Japonya, ABD, İsviçre, Kanada, Avustralya, Norveç ve Yeni Zelanda) emisyon ticareti konusunda AB'ye daha yakın olan ve şemsiye Grubu'na katılmayan İsviçre ayrışınca 2000 yılında Ek-I ve Ek-I dışı (ancak OECD üyesi) ülkeleri bir arada bulunduran tek müzakere bloğu olarak Çevresel Bütünlük Grubu (EIG)[27] doğmuştur. Grubun üyeleri İsviçre, Meksika, Güney Kore, Liechtenstein ve Monaco'dur.

Bir kısmı BM'deki bölgeler sistemine, bir kısmı kültürel ve coğrafi ortak özelliklere dayalı olan diğer müzakere grupları ise şunlardır: Orta Asya, Kafkaslar, Arnavutluk ve Moldova Grubu (CACAM), Yağmur Ormanı Ülkeleri Koalisyonu (CfRN), Açık Balkan Grubu (OBG), Arap Devletleri Ligi (LAS), Denize Kıyısı Olmayan Gelişmekte Olan Dağlık Ülkeler (MLDC). Geçiş ekonomileri denen eski Doğu Bloku üyesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden oluşan Merkez Grubu-11 (CG), bu ülkeler AB'ye katılınca ortadan kalkmıştır. Müzakere grubu olarak TK'lara katılmamakla beraber savunuculuk ve diyalog amacıyla 2009'dan, yani TK 15'den sonra oluşturulmuş Cartagena Diyalogu (CD), İklim Kırılganlık Grubu (CVF) ve Durban İttifakı (DA) da

[27] EIG: The Environmental Integrity Group.

ülkeler arasında kurulan ve özellikle Kopenhag başarısızlığını onarmakta etkili olan koalisyonlar olarak anılmaktadır (Tablo 1).

Tablo 1: UNFCCC altındaki başlıca müzakere grupları (Blaxekjær ve Nielsen, 2015: 753)

	Ek-I Grupları	**Ek-I Dışı Gruplar**	**Hem Ek-1 Hem Ek-I Dışı Tarafların Olduğu Gruplar**
Eski Gruplar	AB Şemsiye Grup	AG AOSIS ALBA SICA CACAM CfRN LAS LDC G77 + Çin OPEC SIDS	EIG
Yeni Gruplar		BASIC (2009) CVF (2009) MLDC (2012) LMDC (2012) AILAC (2012)	CD (2010) DA (2011)

* Parantez içindeki yıllar grubun ilk ortaya çıktığı yıldır

İklim müzakerelerinin gittikçe büyümesi ve karmaşıklaşması, resmi müzakere usullerinin dışına taşan, enformel temasların kararlara daha fazla etkide bulunduğu bir müzakere süreci yaratmıştır (Yamin ve Deplege, 2004). Kopenhag'da yapılan kritik TK'da Danimarka hükümetinin ABD ile birlikte resmi olmayan bir metin taslağı hazırladığının ortaya çıkması üzerine yaşanan kriz gibi kapalı kapılar arkasında yapılan ikili ya da çoklu, ama resmi mekanizmaları baypas eden görüşmeler sıklıkla sorun yaratmaktadır. Ancak iklim rejiminde yazılı olmayan usullerin ve müzakere sırasında ortaya çıkan krizleri çözecek öneri biçimlerinin giderek kalıcı hale geldiği

de facto bir müzakere sürecinin dinamik biçimde oluştuğu söylenebilir. Örneğin *huddle* denen, ara verilen bir oturumda bir grup müzakerecinin salonun bir köşesinde baş başa vererek tartıştığı ve sorunlara çözüm aradığı "müzakere biçimi" sadece kurallara aykırı olmakla kalmayıp, aynı zamanda o insan yığınının arasına giremeyen veya söylenenleri duyamayan ülke temsilcilerini dışlayan antidemokratik bir durum yaratsa da sıklıkla ortaya çıkmakta ve zaman zaman belirleyici olmaktadır.

1996'da alınan TK kararına göre konsensüs olmadığı için kabul edilmeyen, ancak uygulamaya konan ve 42. madde dışında itiraz edilmediği için uygulanmaya devam edilen Prosedürel Kurallar müzakerelerin sürmesini ve karar alınmasını düzenlerken, aynı zamanda her taraf ülke delegasyonunun pozisyonunu açıklamasını, önerge sunmasını ve karar sürecine katılmasını garanti altına alır (Yamin ve Deplege, 2004: 432-4). Askıda kalan madde 42'de ise bir Protokol'ün veya finansal ve prosedürel kuralın kabul edilmesi haricinde konsensüs sağlanamayan durumlarda üçte iki çoğunluk aranmak kaydıyla oylama yapılması öngörülmektedir. Ancak bu madde kabul edilmediği için uygulamada kararların konsensüsle alınması, konsensüs sağlanamayan durumlarda kararların kabul edilmeden "not edilmesi" yaygınlık kazanmıştır. Dolayısıyla oylama yerine konsensüs ana karar mekanizması haline geldiğinden özellikle kritik kararların alınacağı durumlarda süreç çok uzamakta, hatta toplantının kilitlendiği durumlar yaşanmakta, ancak kabul yerine "not alma" yöntemi yine de tek bir ülkenin süreci durdurmasını engelleyebilmektedir. Örneğin 1996'daki Cenevre Taraflar Konferansı'nda çıkartılan Cenevre Bakanlar Deklarasyonu'na Suudi Arabistan ve diğer OPEC ülkeleriyle Rusya ve Avustralya karşı çıkmış, bunun üzerine AB ve ABD'nin başını çektiği ülkeler Deklarasyon TK tarafından onaylanmadan "not edilerek" TK sonuç raporuna eklenmesini sağlamışlardır. Böylece büyük devletler konsensüs yokluğunda hareket etmeye kararlı oldukları mesajını vermişlerdir (Bodansky, 2001: 35). Daha sonraki TK'larda da kullanılan bu tür taktikler kilitlenen müzakereleri açmak için kullanılmıştır.

Ancak belli türden kararlarda, örneğin Protokol'e ek getirilmesi ya da yeni madde eklenmesi gibi durumlarda konsensüs yoksa Sözleşme'nin

kendisinden kaynaklanan bir kural gereği oylama yapılabilir, fakat bu durumlarda dörtte üç çoğunluk aranır. Burada konsensüsün oybirliği anlamına gelmemesi, itiraz gelmeyen durumlarda kararın konsensüsle alındığının kabul edilmesi önemli bir noktadır. Konsensüs sağlandığının ilan edilmesinde TK ya da yan organ başkanının kişisel ilişkilerini ya da cazibesini kullanması veya işi espriye vurarak ya da informel yollar kullanarak konsensüs ilan etmesi sık rastlanan bir durumdur (Yamin ve Deplege, 2004: 443). Dolayısıyla konsensüs mutlaka taraflar arasında görüş birliğine varıldığı şeklinde anlaşılmamalıdır.

3. Hükümet Dışı Aktörler

Sivil toplumun, yurttaşların ve diğer hükümet dışı aktörlerin iklim değişikliği mücadelesindeki rolü uluslararası müzakere zeminiyle kısıtlı olmasa da UNFCCC toplantıları ve müzakere süreci taraf devletler dışında da yoğun bir ilgi ve katılıma sahne olmaktadır. İklim rejimine, alınan kararlara ve sürece etkide bulunmaya çalışan hükümet dışı aktörleri özel sektör temsilcileri, çevre ve iklim hareketleri ağırlıklı olmak üzere sivil toplum kuruluşları, araştırma kurumları ve üniversiteler olarak sınıflandırabiliriz. Özel sektör müzakerelere çeşitli sanayi birlikleri, lobi grupları ve şirketlerin desteklediği düşünce kuruluşları yoluyla katılmaktadır. Şirketlerin üye olduğu çeşitli yapılar, örneğin 2007'de Birleşmiş Milletler'in özel sektöre yönelik sürdürülebilirlik girişimi *Global Compact*'ın öncülüğünde UNEP ve UNFCCC'nin de katılımıyla kurulan ve 2015'de Paris'te oldukça aktif olan 453 üyeli *"Caring for Climate"* gibi girişimler, zirveler sırasında yapılan yan etkinlikler ve yayınladıkları manifestolarla şirketlerin iklim eylemi konusundaki katkısına sözcülük etmektedirler. Bu noktada yenilenebilir enerji gibi iklim değişikliğinde çözüm olarak görülen yenilikçi sanayileri temsil eden kuruluşlar kadar iklim eylemini önlemeye çalışan fosil yakıt şirketlerinin müdahalesini de önemle incelemek gerekir. Örneğin 2014'te Lima'da Shell gibi petrol şirketi temsilcilerinin müzakere salonlarında sık sık görünmeleri ve özellikle karbon tutma ve saklama gibi fosil yakıtların yakılmasını sürdürmeye yönelik teknolojilerin savunuculuğunu yaparak bunların yeni anlaşmaya dâhil edilmesini sağlamaya çalışmaları sivil toplum örgütlerinin yoğun tepkisine neden olmuştur.

Sivil toplum içinde gençlik gruplarını, kadın hareketini ve yerli halkları temsil eden örgütlerin de iklim toplantılarındaki etkisini özellikle not etmek gerekir. Bilim kuruluşlarının ve akademinin etkisini anlamak için ise IPCC'nin ve kimi bilim insanlarının rejimin kuruluşundan itibaren ne kadar önemli bir rol oynadığını hatırlamalıyız.

Müzakerelere "gözlemci" statüde katılan hükümet dışı kuruluşların sayısı 2016'da iki binin üzerindedir. Hükümet dışı kuruluşlar (kuruluş sırasına göre) iş ve sanayi kuruluşları (BINGO), çevre kuruluşları (ENGO), yerel yönetim ve belediye yetkilileri (LGMA), yerli halkların örgütleri (IPO), araştırma ve bağımsız kuruluşları (RINGO), sendikalar (TUNGO), kadın ve toplumsal cinsiyet örgütleri, gençlik kuruluşları (YOUNGO) ve çiftçi ve tarım örgütleri olmak üzere 9 grup ya da çevre (*constituency*) oluşturmuşlardır. Toplantılar sırasında düzenlenen çok sayıda yan etkinlik hükümet dışı kuruluşlar ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından düzenlenmektedir. Panel, konferans gibi biçimlerde yapılan yan etkinlikler ve basın toplantıları gözlemci delegelerin müzakereleri izlemelerine ve sürece hâkim olmalarına yardımcı olurlar. Berlin'de yapılan ilk TK'dan bu yana düzenlenen yan etkinliklerin gözlemci kuruluşların görüşlerini paylaşması kadar, kurumların kapasite ve meşruiyetini artırmak, bilgi paylaşımı, iklim topluluğu içindeki bağları güçlendirmek ve iklim politikalarına dair ortak bir vizyon yaratmak gibi önemli işlevleri olduğu bildirilmektedir (Hjerpe ve Linnér, 2010: 178).

Birleşmiş Milletler sistemi altında, yani ulus devletler arasında yürüyen müzakerelere hükümet dışı aktör statüsünde katılan yerel yönetimler ve belediyelerle ulus altı yönetsel birimlerin iklim rejimindeki etkisi de giderek artmaktadır. Özellikle Paris öncesinde yoğunlaşan ve yerel yönetimler, şirketler ve toplumun her kesiminden diğer hükümet dışı kuruluşların ortaklıklar temelinde ve tabandan iklim eylemi olarak adlandırılan biçimde katılımları yeni rejimin devletleri aşan bir nitelik kazandığı şeklinde yorumlanmaktadır. Hatta Paris'te Fransa'nın üstlendiği TK 21 başkanlığı, hükümet dışı kuruluşların oluşturduğu ve zamanla 10 binden fazla kent, eyalet, şirket ve diğer yapıların hareket geçme taahhüdünde bulunduğu "Lima-Paris Eylem Gündemi"ni, ulusal katkılar, finansman paketi ve müzakere edilen anlaşma metninin yanı sıra Konferans'ın dördüncü sütunu ilan

etmiştir. Bu anlamda özellikle kentler, kendilerine özgü azaltım hedeflerini açıklamak suretiyle önemli aktörler haline gelmişlerdir (Hale, 2016: 13). Trump'ın ABD'yi Paris Anlaşması'ndan çekeceği anlaşıldığından beri özellikle eyaletlerin, bölgelerin, kentlerin ve şirketlerin, piyasaların da düşük karbonlu yönelimi benimsemesinin katkısıyla iklim değişikliğiyle mücadelede ön plana geçeceği beklentisi artmaya başlamıştır.

Hükümet dışı kuruluşlar tarafından oluşturulan kimi ağ tipi oluşumların ve düşünce kuruluşlarının da müzakerelerde önemli bir role sahip olduğunu eklemek gerekir. Müzakerelerde günlük bültenler yayımlayan İklim Eylem Ağı (CAN), Üçüncü Dünya Ağı (TWN), Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü (IISD) gibi kuruluşların ve WWF, CAN, Greenpeace ve diğer hükümet dışı kuruluşların düzenlediği günlük basın toplantılarının müzakerelerin şeffaflığını artırma ve karmaşık süreci anlamayı kolaylaştırma yönünden büyük önemi vardır. Toplam 900 üyesi olan CAN'in TK toplantılarında 2006'dan beri günlük olarak verdiği ironik "Günün Fosili" ödülleri de müzakereleri en çok zorlaştıran ve izlediği politikalarla iklim mücadelesine zarar veren taraf ülkeleri teşhir eden etkili bir iletişim aracı haline gelmiştir.

Ancak hükümet dışı aktörlerin katılımı müzakerelerin şeffaflığını artırmak adına ve özellikle gündemin belirlenmesi ve izleme gibi aşamalarda istense de karar aşamalarında sivil toplumun katılımının müzakerelerin etkinliğini azalttığı ve devletlerin egemenlik hakkını kısıtladığı gibi gerekçeler, özellikle hassas olduğu düşünülen tartışmalar sırasında görüşmelerin gözlemcilere kapatılması sonucunu doğurmaktadır (Nasiritousi ve Linnér, 2014: 140-1). Sivil toplum katılımının yoğun olduğu ve zirvenin toplandığı Bella Center dışındaki gösterilerin de büyük katılımla yapıldığı Kopenhag Konferansı'nda resmi müzakere salonlarında ve koridorlarda yapılan eylem ve hareketliliğin artması hem Sekretarya hem de devletleri harekete geçirmiş ve sonraki zirvelerde eylemler sıkı bir izin prosedürüne bağlandığı gibi akredite kuruluşlardan katılımına izin verilen gözlemci delege sayısı da düşürülmüştür.

Müzakere salonlarının dışında süren iklim mücadelesinde 2005'deki Montreal Konferansı'ndan başlayarak 2011'e kadar her yıl TK'lar sırasında dünyanın çeşitli ülkelerinde yapılan küresel iklim eylem günlerinin, 2009 Kopenhag Konferansı'nda düzenlenen Klima Forum'dan başlayarak hemen her yıl düzenlenen alternatif zirvelerin, TK'nın toplandığı kentte yapılan eylem ve yürüyüşlerin ve 2009'dan itibaren müzakere takviminin dışına çıkan küresel eylemler düzenleyen 350 hareketinin de uluslararası iklim rejiminin önemli aktörleri arasında anılması gerekir.

E. ULUSLARARASI İKLİM REJİMİNDE TÜRKİYE

Türkiye'nin uluslararası iklim rejiminin süreçlere geç ve isteksiz katılan, kendine özgü ve yalnız bir tarafı olduğu söylenebilir. Türkiye'nin iklim politikalarındaki pozisyonu gelişmekte olan ülkelerin savunduğu ekonomik büyümeye ağırlık veren anlayışa uygun, diğer çevre rejimlerindeki görece aktif tavrının tersine tereddütlü, savunmacı ve kalkınmacı bir "özel koşullar politikası" olarak tanımlanmaktadır (Cerit Mazlum, 2009; Turhan vd., 2016; Cerit Mazlum, 2017). Uluslararası politika sürecine, başlamasından kısa bir süre sonra, daha 1989'da yapılan ilk hükümetlerarası iklim konferansı olan Noordwijk Bakanlar Konferansı'ndan itibaren katılan Türkiye, INC/FCCC toplantılarında yeterli diplomatik yetkinlik gösteremediği için Sözleşme'nin eklerinde o yıllardaki küresel siyasi konumlanışa uygun olsa da ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından yanlış bir yerde yer almış ve bu gerekçeyle Sözleşme'ye 2004'te, Kyoto Protokolü'ne ise 2009'da, yani her ikisine de imzaya açıldıktan 12 yıl sonra taraf olmuştur. Ek-I ülkesi olduğu için rejime geç katılmayı tercih eden ve o dönemde Sözleşme'ye taraf olmadığı için Kyoto Protokolü'nde herhangi bir yükümlülüğü olmayan Türkiye, 2015'de ulusal katkı beyanını sunarak ilk kez uluslararası anlaşmalar çerçevesinde sera gazlarının kontrolüne dönük bir vaatte bulunmuştur. Ancak aynı tutumun bir devamı olarak Paris İklim Anlaşması'na da taraf olmadığı için sunmuş olduğu ulusal katkı beyanı henüz bir niyet belgesi olmanın ötesinde hukuki anlam taşımamaktadır.

Türkiye'nin iklim rejimindeki pozisyonunun ilk işaretleri 1992'de yayımlanan İklim Değişikliği ve Atmosferin Korunması Çalışma Grubu Ra-

poru'nda bulunabilir (Şahin, 2014: 24). Raporda ifade edilen görüş Türkiye'nin bugüne dek süren resmi pozisyonunun temelini oluşturur. Raporda "Türkiye'nin, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne kendi koşullarını, özellikle gelişme düzeyini, kalkınma hedeflerini, tüketim modelini dikkate alarak taraf olması ve ülkelerin yükümlülüklerinin, gelişmişlik düzeylerine, emisyon seviyelerine ve sorumluluklarına göre saptanması" ve "Yürürlükteki enerji politikası gereği, ulusal kaynakların özellikle yerli linyitlerin kullanılmakta olduğu ve gelişmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında, enerji tüketiminin çağdaş yaşam düzeyi açısından yetersiz olduğu, ayrıca, daha az karbondioksit salan kaynaklara ve daha verimli yakma teknolojilerine yönelmek gerektiği, enerji tasarrufunun artırılması ve araştırma-geliştirme çalışmalarına yer verilerek desteklenmesi" gerektiği belirtilmektedir (Türkeş, 2001).

Aynı dönemde süren INC toplantılarında bu politikanın Türkiye'nin de benzer durumdaki ülkeler gibi Ek-I dışında kalmasını sağlaması gerekirken, toplantılara katılan diplomatlar OECD, yani Batı bloğu üyeliğinin siyasi ve sembolik önemine öncelik verdikleri ve o dönemdeki itirazları diğer taraflar tarafından dikkate alınmadığı için, Türkiye de diğer OECD ülkeleriyle birlikte hem Ek-I hem de Ek-II'de yer almış, ancak bu konumun yaratacağı sorun Rio sonrası dönemde açıkça fark edilince, Türkiye Sözleşme'yi imzalamak yerine eklerden çıkmak için görüşmeler yürütmeye başlamıştır. Bu durum, Türkiye'nin Birinci İklim Değişikliği Ulusal Bildirimi'nde "[Sözleşme] 1992 yılında kabul edildiğinde, Türkiye OECD ülkesi olması nedeniyle, hem Ek-I hem de Ek-II ülkeleri arasında yer almaktaydı. Ülkemiz, bu nedenle Sözleşme'de belirtilen sera gazı emisyonlarını 1990 yılı seviyesine indirmesi, Ek-I dışı ülkelere teknolojik ve mali destek sağlaması yönündeki yükümlülüklerden dolayı, Sözleşme'ye taraf olmamıştır" şeklinde açıklanmaktadır (ÇOB, 2007). Zaten 1994'te kurulan TBMM Çevre Sorunları Araştırma Komisyonu'nda Sözleşme'ye taraf olmanın fosil yakıt yatırımlarının önünü keseceği belirtilmektedir. Bu kaygının Türkiye'nin iklim politikalarının günümüze dek belirlediği söylenebilir (Cerit Mazlum, 2009). Gözlemci devlet statüsüyle katıldığı ilk TK'lar boyunca aynı konuyla ilgilenen Türkiye sonunda 2001'de Marakeş'te yapılan TK 7'de alınan 26/CP.7 sayılı kararla gelişmekte olan ülkelere mali ve teknolojik yardım yapma yükümlülüğüne

sahip ülkeleri listeleyen Ek-II'den çıkartılmış, ancak "özel koşulları" not edilerek Ek-I'de kalması kararlaştırılmıştır. Türkiye'nin özel koşulları 2010'da Cancun'da yapılan COP 16'da alınan 1/CP.16 sayılı kararla tanınmıştır. Marakeş'te alınan kararın ardından 2004'te Sözleşme'ye taraf olan Türkiye, o sırada henüz yürürlüğe girmemiş olan Kyoto Protokolü'nü, 1997'de gözlemci olduğu için Ek B'de yer almadığı halde onaylamamayı ve müzakerelerin sessiz bir tarafı olarak kalmayı tercih etmiştir (Şahin, 2014: 27).

Türkiye söz konusu dönemde eklerden çıkma amaçlı görüşmeleri sürdürse de henüz Sözleşme'yi imzalamadan ulusal iklim politikaları oluşturma hazırlıklarına da başlamıştır. 1999'da 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları sırasında "İklim Değişikliği Özel İhtisas Komisyonu"nun kurulması, 2001'de ilgili kamu kurumlarının ve TOBB temsilcisinin üyesi olduğu İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu'nun (İDKK) oluşturulması, 2002'de hazırlanan Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Rio +10) Ulusal Raporu kapsamında İklim Değişikliği Çalışma Grubu raporunun yayınlanması ve Dünya Bankası tarafından "Türkiye'de Enerji Sektöründe Sera Gazı Azaltma Senaryoları Analizi" başlıklı bir çalışma yapılması bu ilk çabalar arasındadır (Arıkan ve Özsoy, 2008; Şahin, 2014). Ancak Sözleşme'ye geç taraf olmak hem Türkiye'nin sera gazı envanteri hazırlamak, eylem planları yapmak, alanda uzman müzakereciler yetiştirmek gibi alanlarda geç kalmasına ve kapasitesini yeterince geliştirememesine, hem de iklim biliminden sosyal bilimlere kadar bu konuyla ilgilenen yeterli sayıda akademisyen ve uzman yetişmemesine neden olmuştur (Şahin, 2014).

Türkiye'de çok taraflı politika sürecinin ise aslen 2004'te Sözleşme'nin onaylanmasıyla başladığı söylenebilir (Şahin, 2014; Turhan vd., 2016). Eylül 2004'te Ankara'da Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yanı sıra UNDP ve REC Türkiye gibi uluslararası kuruluşların ve bazı sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla düzenlenen Ankara İklim Değişikliği Konferansı'ndan 2007'de UNFCCC'ye sunulan ilk ulusal bildirime kadar geçen sürenin iklim politikalarını oluşturma yolunda ilgili kamuoyunun da bir parçası olduğu hazırlık yılları olduğunu söyleyebiliriz. Konunun kamuoyunda yoğun olarak tartışılması 2005'de Kyoto Protokolü'nün yürürlüğe

girmesi, aynı yıl ABD'de yaşanan Katrina kasırgasının medyada geniş yer bulması, canlanan uluslararası iklim hareketlerinin etkisiyle sivil toplumda başlayan iklim aktivizmi, kampanya ve eylemlerin de katkısıyla, ama özellikle 2006-2007'de Türkiye'yi de etkisi altına alan büyük kuraklık dalgası sayesinde olmuştur (Üzelgün ve Şahin, 2016). Önce kuraklık nedeniyle Çevre ve Orman, Enerji ve Tabii Kaynaklar ve Tarım ve Köyişleri bakanları tarafından 2007'de bir küresel ısınma eylem planı açıklanmış, ancak bu açıklamada siyasi sorumluluk üstlenilmeden iklim değişikliğiyle mücadele görevi büyük ölçüde yurttaşlara ("Ayşe teyzeye")[28] yüklenmiştir (Talu, 2015). Ancak hemen ardından kuraklığın kamuoyunda yarattığı büyük kaygı ve Kyoto Protokolü'ne taraf olup olmama kararının artık alınması gereği TBMM'de Küresel Isınma Araştırma Komisyonlarının kurulmasını sağlamıştır. Kısa sürede 170 bin imza toplanan Türkiye Kyoto'yu İmzala! kampanyası, yapılan miting ve gösteriler gibi tabandan gelen yoğun talep, konuyla ilgili yoğun lobi yapan REC Türkiye'nin yöneticileri Kyoto'ya taraf olmanın Türkiye'ye bir azaltım yükümlülüğü getirmeyeceğine ikna etmeleri, aralarında Türkiye Bilimler Akademisi'nin de bulunduğu uzmanların ve bazı sivil toplum kuruluşlarının Kyoto'ya taraf olunması yönündeki açıklamaları ile aynı dönemde Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinin başlaması ve Dışişleri Bakanlığı'nın bu adımın gündemde olan Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi üyeliği için faydalı olacağı görüşü sayesinde Türkiye 2009'da Kyoto Protokolü'ne katılmıştır (Şahin, 2014). Bu durum Türkiye'nin uluslararası iklim rejimi içinde attığı olumlu adımların küresel çevre koruma amaçlarıyla ilgili olmaktan ziyade prestij ve diplomatik yan fayda kaygısıyla ilgili olduğu yorumlarına neden olmuştur (Turhan vd., 2016). Sonuç olarak Kyoto'ya taraf olmak Türkiye'nin emisyonlarında ya da ilgili ulusal politikalarında fazla bir şey değiştirmese de uluslararası süreçten kopmasını engelleyerek bundan sonraki müzakerelere daha aktif bir şekilde katılmasını ve kendi pozisyonunu gündeme getirmesini, örneğin aşağıdan yukarıya ve

[28] İlgili eylem planının açıklandığı toplantı hakkında basında yer alan haberlere göre zamanın Çevre ve Orman Bakanı Osman Pepe şöyle söylemiştir: "Sorumluluk evdeki ev hanımı Ayşe Teyze'ye düşüyor. Kime düşüyor? İlkokul 5'inci sınıfa giden Hasan'a düşüyor. Kamyon şoförü Mehmet'e düşüyor. Köylü Ali Amca'ya düşüyor. Yani herkesin sorumlulukları var" Bkz. http://arsiv.sabah.com.tr/2007/02/06/gnd97.html (Erişim Tarihi: 15.06.2017)

ulusal düzeyde belirlenen taahhütlere dayalı Paris sonrası rejimin kuruluşunu desteklemesini (Turhan vd., 2016) sağlamıştır. Türkiye'nin Paris Anlaşması öncesinde bir ulusal katkı beyanı sunması ve Anlaşmayı 2016'da imzalaması bu sürecin sonucu olarak kabul edilmelidir. Yine de Türkiye'nin rejim içinde Ek-I'de olmakla beraber emisyon düzeyi hâlâ diğer büyük Ek-I ülkelerinin birçoğundan az olan, ama aynı zamanda geçiş ekonomilerinden de hızlı büyüyen gelişmekte olan ülkelerden de farklı konumda bulunan, kendine özgü bir ülke olma özelliği devam etmektedir (Turhan vd., 2016). Türkiye aynı nedenlerle herhangi bir müzakere bloğuna üye olmayan az sayıda ülkeden biridir. Bu da müzakerelerde çoğu zaman yalnız kalmasına neden olmaktadır (Cerit Mazlum, 2017).

Diğer yandan Türkiye'nin iklim rejimindeki konumunu öteden beri başta enerji siyaseti olmak üzere (Talu, 2015), diğer ekonomik kaygıların belirlediği söylenebilir. Kopenhag sonrası dönemde kömüre dayalı enerji politikaları hızlanmış, 2012 kömür yılı ilan edilmiş, toplam kömür arzının yarısından fazlası ithal olduğu halde kömürün cari açığı azaltan ve enerji bağımsızlığını sağlayan yerli bir kaynak olduğu söylemi belirleyici hale gelmiş, kurulması planlanan onlarca yeni kömürlü termik santral iklim politikalarını da belirlemeye başlamıştır (Şahin, 2015). Uluslararası iklim rejimine aktif olarak katılmanın karşılanamayacak maliyetler doğuracağı söylemi de canlılığını korumaktadır. Kyoto tartışmaları sırasında dile getirilen Kyoto'ya taraf olmanın Türkiye'ye 20 milyar dolara mal olacağı ve emisyonları 1990 yılındaki düzeyinin altına düşürmenin zorunlu hale geleceği iddiaları, son dönemde yerini Ek-I ülkesi olarak Paris Anlaşması'na taraf olmanın Türkiye'nin mutlak azaltım hedefi almak zorunda kalmasına neden olacağı ve hiçbir iklim finansmanı kaynağına erişemeyeceği iddialarına bırakmıştır. Böylece Türkiye Paris sonrası dönemde de uluslararası politikalara geri planda kalarak çekinceli bir şekilde katılmaya devam etmektedir. Haziran 2017'de Trump yönetiminin ABD'yi Paris Anlaşması'ndan çekmeye karar verdiğini açıklanması da yine Kyoto tartışmaları dönemindeki gibi ABD'nin taraf olmadığı anlaşmaya Türkiye'nin de taraf olmasının gerekmediği yönündeki görüşlerin canlanmasına neden olmuştur.

Türkiye'nin bu yerleşik söylemi, sera gazı emisyonları ve küresel ısınmadan etkilenme düzeyi ile birlikte değerlendirilmelidir. Türkiye'nin 2006'da yayımlanan ilk sera gazı envanterinde ülke emisyonlarının 2004'te 1990 seviyesinin %74,4 üzerinde olduğu ortaya çıkmıştı. Bu artış oranı Türkiye'nin Ek-I ülkeleri arasında emisyonlarını en fazla artıran ülke olduğu anlamına geliyordu (Şahin, 2014: 46). Bu oran sonraki yıllarda daha da yükselmiş, 2015 itibariyle yıllık emisyonlar 475 milyon tona çıkarak artış oranı %122'ye ulaşmıştır (TÜİK, 2017). Bu emisyon düzeyinin küresel emisyonların yaklaşık %1'ine denk gelmesi, bir bakış açısıyla Türkiye'nin iklim değişikliğinin oluşumuna katkısının az olduğu şeklinde yorumlanabilirse de küresel emisyonların %80'inden sorumlu olan dünyanın en büyük 20 ekonomisinden (G20) biri olan Türkiye'nin kişi başı emisyonlarının 1990'a göre %61 artışla yaklaşık 6 tona yükseldiği ve dünya ortalamasına yakın olduğu dikkat çekmektedir (Şahin, 2016). Türkiye'nin 2015'de UNFCCC'ye sunduğu ulusal katkı beyanı, 2030'da sera gazı emisyonlarında referans senaryoda tahmin edilen düzeyin %21 altında bir artış gerçekleşmesini, böylece toplam emisyonunun 2030'da 929 milyon ton olmasını öngörmektedir (Republic of Turkey, 2015). Bu "azaltım senaryosu" aslında Türkiye'nin emisyon artış hızının 1990-2013 dönemine göre %40 artacağı ve toplam emisyonların 2030'a kadar 2015 düzeyinin iki katına çıkacağı anlamına gelmektedir (Berke, 2017: 20). Öte yandan resmi tahmindeki gibi gerçekleşmesi muhtemel olmayan yüksek emisyon artış senaryolarının emisyon azaltımına dair hedefleri yüksek gösterdiği de söylenebilir (Yeldan ve Voyvoda, 2015). Bu ve benzeri nedenlerle Türkiye'nin sunduğu INDC eksik ve yetersiz bulunmaktadır (Climate Action Tracker, 2017). Önümüzdeki yıllarda diğer ülkelerin Paris hedeflerini gerçekleştirmesi, Türkiye'nin de emisyonlarını INDC'de belirtilen düzeye yükseltmesi halinde 2030'da küresel emisyonlardaki payı %2'ye yaklaşabilir, kişi başı emisyonu ise AB'nin mevcut kişi başı emisyonundan daha yüksek bir değere tekabül

edecek şekilde 10 tonu aşabilir.[29] Böylece Türkiye en büyük kirleticiler arasında yer alabilir.

Türkiye'nin başarısız Kopenhag Taraflar Konferansı'ndan sonra azaltım hedefi üstlenmeye yönelik isteksizliği değişmemesine ve Kopenhag Uzlaşması'nı kabul niyetini beyan eden 141 ülke arasında yer almamasına rağmen, 2009'dan sonra devlet dışı aktörlerin konuya ilgisi giderek artmıştır. Özel sektörün iklim değişikliğiyle ilgili çalışmaları bu dönemde artmaya başlamış, TÜSİAD 2010'da İDKK'ya alınmış, TÜSİAD ve REC Türkiye'nin girişimiyle iş dünyasını harekete geçirmeyi amaçlayan İklim Platformu kurulmuş, dünyayla birlikte Türkiye'de de iklimi koruyan iş alanlarının yaygınlaşması, kârlı ve rekabet için gerekli hale gelmesi son dönemde iş dünyasının konuya olan ilgisini artırmıştır. Aynı dönemde büyük çevre örgütleri ve diğer sivil toplum kuruluşları ile üniversiteler ve araştırma kuruluşları da iklim değişikliğiyle ilgili çalışmalarını artırmışlardır. Konunun ekonomik öneminin artmasıyla birlikte sivil toplumun uluslararası zirvelere katılması, yapılan kampanyalar, hazırlanan raporlar ve benzeri çalışmalar da devletin Paris Konferansı sürecinde daha aktif bir rol üstlenmesinin önünü açmıştır. Ancak Türkiye'nin Paris öncesi ağırlık verdiği konu yine Ek-I'den çıkarak gelişmekte olan ülke olarak kabul edilmek ya da özel koşullar politikasını sürdürerek iklim finansmanına (özellikle Yeşil İklim Fonu) ulaşma olanağı tanınmasını sağlamak olmuştur. Türkiye'nin gelişmekte olan ülke olarak sınıflandırılma talebini ima eden istekleri kabul edilmediği gibi Paris Anlaşması'nda Eklere özel bir referans verilmemekle birlikte tanımı belirsiz bir gelişmiş-gelişmekte olan ülke ayrımı yapılmış,

[29] Sözleşme Sekretaryası tarafından hazırlanan güncellenmiş sentez raporuna göre, ulusal katkılardaki azaltım hedeflerinin uygulanması sonucunda küresel sera gazı emisyonları 2030'da 56,2 GtCO2e'ye yükselmektedir (UNFCCC, 2016b). Paris hedeflerinin uygulanması halinde Türkiye'nin 2030 için hedeflediği 929 milyon ton küresel emisyonların %1,65'ine denk gelecektir. TÜİK'in nüfus projeksiyonlarına göre 2030'da Türkiye nüfusu 88,4 milyona çıkacaktır (Bkz. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1027, Erişim Tarihi: 15.06.2017). Bu da ulusal katkı beyanındaki azaltım senaryosuna göre Türkiye'nin 2030'da kişi başı sera gazı emisyonunu 10,5 tona çıkaracağı anlamına gelir. Bu düzey 2015'de kişi başı emisyonu 9 ton olan, sunduğu INDC'ye göre 2030'a kadar emisyonlarını 1990'a göre %40 azaltmayı öngören ve nüfusunda önemli bir değişiklik olmayan AB'nin kişi başı emisyonlarının üzerinde olacaktır.

böylece Türkiye'nin bu alandaki çabaları yine yanıtsız bırakılmıştır. Hatta Anlaşma'da "özel koşullar" terimi ada devletleri ya da en az gelişmiş ülkeler gibi iklim değişikliğinin etkilerine karşı en kırılgan ülkeleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu da Türkiye'nin sadece kendisine özgü bir "özel koşullar" politikası yürütmesini zorlaştırmakla kalmayıp, varlığı devam etse de anlamı belirsiz, hatta giderek geçersiz hale gelen bir statüye yaslanarak müzakere etmek zorunda kalmasına neden olmaktadır (Cerit Mazlum, 2017). Türkiye'nin Paris Anlaşması'nı onaylamasının her şeyden önce Yeşil İklim Fonu'ndan yararlanmak için kendisine özel koşullarından kaynaklanan olanaklar tanınmasına bağlı olduğu söylenebilir. Türkiye şu anda bir yandan bu talebi doğrultusunda taraflarla müzakereye devam etmekte, diğer yandan da karbon piyasalarına hazırlık, farkındalık artırma ve uyum gibi alanlarda projeler yürütmeye devam etmektedir.

F. SONUÇ

Uluslararası iklim rejimi 30 yıla yaklaşan tarihi boyunca ortaya çıktığı neoliberal dönemin kuralsızlaştırma baskısının altında ezilmiştir. Uzun ve karmaşık müzakereler sonunda üretilmesi başarılan Sözleşme, Protokol ve Anlaşma'nın iklim değişikliğinin durdurulmasına yönelik pratik bir sonucu olamamıştır. Paris Anlaşması sonrasında her şey yolunda gitse bile, hedeflerin gerçekleştirilmesi istenen 2030 yılına kadar iklim değişikliğine neden olan sera gazlarının küresel olarak atmosfere salınan miktarı artmaya devam edecektir. Bu anlamda tek başarı emisyon artış hızının yavaşlatılması ve gelişmiş ülkelerin emisyon düzeyinde izlenen görece azalmadır. Ancak bunun da sürecin başarısıyla mı, yoksa ucuzlayan yenilenebilir teknolojilerin en sonunda piyasada kalıcı bir yer bulmasıyla mı ilgili olduğu tartışılabilir. En iyimser yorumla bir tavuk yumurta ilişkisinden söz edilebilir.

İklim rejimindeki gelişmelerin son derece yavaş ve istikrarsız bir seyir izlemesinin başlıca nedenleri arasında şunlar sayılabilir: Rejim başından itibaren iklim değişikliğinin en büyük sorumlusu olan ABD'nin iç politika önceliklerinin etkisi altındadır; ABD kaynaklı iklim değişikliğinin gerçekliğini ve sebeplerini inkâr kampanyası ile fosil yakıt şirketlerinin manipülas-

yonları gelişmeleri yavaşlatmakta ve sonuçları geciktirmekte başarılı olmuştur[30]; Çin, Hindistan gibi büyük gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ihtiyacı söylemi rejimin temelindeki adalet vurgusuna katkıda bulunsa da, azaltım politikalarına küresel katılım düzeyini azaltmıştır; rejimin temel unsurları haline getirilen aşağıdan yukarı yaklaşım, esneklik ve gönüllülük ilkeleri bağlayıcı taahhütlere dayalı bir rejimin kurulamasına engel olmuştur; gelişmiş ülkelerin iklim borcu anlayışını sistematik olarak reddetmeleri kendi azaltım hedeflerini zayıflattığı gibi gelişmekte olan ülkelere yapmaları gereken mali ve teknolojik desteğin anlamlı düzeye ulaşmasını da engelleyerek bu ülkelerin azaltım yönündeki katkısını sınırlamıştır; iklim değişikliğiyle mücadelenin asli unsuru olan fosil yakıtlara dayalı ekonomik sistemin terk edilmesi, bu yakıtlara verilen devlet desteğinin kesilmesi ve kömür, petrol ve doğal gazın çıkarılmadan yeraltında bırakılması gibi arz yönlü politikalar, tamamen emisyon azaltımı anlayışına dayalı talep yönlü politikalardan oluşan uluslararası iklim rejiminde yer bulamamıştır.

Öte yandan bu kadar karmaşık bir çevresel, sosyal ve ekonomik sorunun gündemde yer etmesini, uluslararası politikanın bir parçası olmasını, konuyla ilgili bilimsel araştırmaların desteklenmesini ve karbonsuzlaşma yönündeki toplumsal-teknolojik geçişin başlamasını sağlayan etmenler arasında uluslararası iklim rejiminin de büyük rol oynadığı inkâr edilemez. Rejimi demokratikleştirmek, sonuç alıcı bir içerik kazandırmak ve iklim adaleti, toplumsal cinsiyet, insan hakları gibi hayati perspektiflerden güçlendirmek yine sosyal hareketlerin de bir parçası olduğu uluslararası politikanın başarısı olacaktır.

KAYNAKÇA

Ağaçayak, T., Nash, S. L. ve Şahin, Ü. (2017). *İklim Politikalarında Trump Etkisi: Küresel İklim Mücadelesinde Zor Zamanlar*, Politika Notu, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi, Stiftung Mercator Girişimi, İstanbul.

[30] Bu konuda örnek bir vaka olarak 2009 Kopenhag Taraflar Konferansı'nın hemen öncesinde ortaya atılan Climategate skandalı iddialarına bakılabilir. Bkz. https://www.theguardian.com/environment/cif-green/2010/jul/08/hacked-climate-science-emails-climate-change (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

Arıkan, Y. ve Özsoy, G. (2008). *A'dan Z'ye İklim Değişikliği Başucu Rehberi: Çok Geç Olmadan Harekete Geçmek İsteyenler İçin*. Bölgesel Çevre Merkezi, Ankara.

Banerjee, N., Cushman Jr. J. H. Hasemyer, D. ve Song, L. (2015). *Exxon: The Road Not Taken,* InsideClimate News*,* Middletown.

Berke, M. B. (2017). "Trump'ın Paris Anlaşması'ndan Çekilme Kararının Türkiye'ye Olası Etkileri." EkoIQ, 71, pp. 18-20.

Biello, D. (2014). "Everything You Need to Know about the U.S.–China Climate Change Agreement", *Scientific American*. https://www.scientificamerican.com/article/everything-you-need-to-know-about-the-u-s-china-climate-change-agreement/ (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

Blaxekjær, L. Ø. ve Nielsen, T. D. (2015). "Mapping the Narrative Positions of New Political Groups Under the UNFCCC", *Climate Policy*, 15 (6), pp. 751-766.

Bodansky, D. (2001). "The History of the Global Climate Change Regime", *International Relations ve Global Climate Change*, Luterbacher, U. ve D. Sprinz, (Eds.), , 1st ed. Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 23-40.

Bodansky, D. (2011). *A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1773865

Bodansky, D. (2016). "The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?", *American Journal of International Law*, 110 (2), pp. 288-319.

Bodansky, D. ve Rajamani, L. (2016). "The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime". *International Relations and Global Climate Change: New Perspectives*, Sprinz, D. ve U. Luterbacher, (Eds.), 2nd ed Forthcoming, Cambridge: MIT Press.

Bolin, B. (2007). *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, New York: Cambridge University Press.

Bulkeley, H. ve Newell, P. (2010). *Governing Climate Change*, New York: Routledge.

Cerit Mazlum, S. (2008). "Uluslararası İklim Politikası: Hakkaniyet ve Sürdürülebilirlik Ekseninde Bir Değerlendirme", *Küresel Isınma ve Kyoto Protokolü: İklim Değişikliğinin Bilimsel, Ekonomik ve Politik Analizi*, Karakaya, E., (Der.), İstanbul: Bağlam.

Cerit Mazlum, S. (2009). "Turkey's Foreign Policy on Global Atmospheric Commons: Climate Change and Ozone Depletion", *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*, Harris, P. G., (Ed.), New York: Routledge.

Cerit Mazlum, S. (2017). "Turkey and Post-Paris Climate Change Politics: Still Playing Alone", *New Perspectives on Turkey*, 56, pp. 145-152.

Climate Action Tracker. (2017). Turkey. http://climateactiontracker.org/ countries/turkey.html (ErişimTarihi: 15.06.2017)

Clémançon, R. (2016). "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?", *Journal of Environment & Development*, 25 (1), pp. 3-24.

ÇOB (2007). *Türkiye İklim Değişikliği Birinci Ulusal Bildirimi*. Çevre ve Orman Bakanlığı, Ankara.

Dessai, S., Lacasta N. S. ve Vincent, K. (2003). "International Political History of the Kyoto Protocol: from The Hague to Marrakech and Beyond", *International Review for Environmental Strategies*, 4 (2), pp. 183-205.

Friman, M. ve Hjerpe, M. (2015). "Agreement, Significance, and Understandings of Historical Responsibility in Climate Change Negotiations", *Climate Policy*, 15 (3), pp. 302-320.

Gupta, J. (2010). "A History of International Climate Change Policy", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1 (5), pp. 636-653.

Hale, T. (2016). "All Hands on Deck: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action". *Global Environmental Politics*, 16 (3), pp. 12-22.

Hansen, J. (2009). *Storms of My Grandchildren: The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity*, London: Bloomsbury.

Hart, D. M. ve Victor, D. G. (1993). "Scientific Elites and the Making of US Policy for Climate Change Research, 1957-74", *Social Studies of Science*, 23 (4), pp. 643-680.

Hjerpe, M. ve Linnér, B-O. (2010). "Functions of COP Side-events in Climate Change Governance", *Climate Policy*, 10 (2), pp 167-180.

IISD (1995). "A Brief History of the Framework Convention on Climate Change", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (12).

IISD (2001). "Summary of the Seventh Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: 29 October-10 November 2002", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (189).

IISD (2002). "Summary of the Eighth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: 23 October-1 November 2002", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (209).

IISD (2003). "Summary of the Ninth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: 1-12 December 2003", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (231).

IISD (2004). "Summary of the Tenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: 6-18 December 2004", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (260).

IISD (2005). "Summary of the Eleventh Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and First Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol: 28 November – 10 December 2005", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (291).

IISD (2006). "Summary of the Twelfth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Second Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 6-17 November 2006", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (318).

IISD (2007). "Summary of the Thirteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 3-15 December 2007", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (354).

IISD (2008). "Summary of the Fourteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Fourth Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 1-12 December 2008", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (395).

IISD (2009). "Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (459).

IISD (2010). "Summary of the Cancun Climate Change Conference: 29 November-11 December 2010", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (498).

IISD (2011). "Summary of the Durban Climate Change Conference: 28 November-11 December 2011", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (534).

IISD (2012). "Summary of the Doha Climate Change Conference: 26 November-8 December 2012", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (567).

IISD (2013). "Summary of the Warsaw Climate Change Conference: 11-23 November 2013", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (594).

IISD (2014). "Summary of the Lima Climate Change Conference: 1-14 December 2014", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (619).

IISD (2015) "Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November – 13 December", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (663).

IISD (2016) "Summary of the Marrakech Climate Change Conference: 7-19 November", *Earth Negotiatons Bulletin*, 12 (689).

IPCC (2007). "Summary for Policymakers", *Climate Change 2007: The Physical Science Basis,* Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Solomon. S, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller, (Eds.), 1st ed. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

IPCC (2013). "Summary for Policymakers", *Climate Change 2013: The Physical Science Basis,* Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley, (Eds.), Cambridge and New York: Cambridge University Press.

IPCC (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer, (eds.) Geneva: IPCC.

Rogelj, J., den Elzen, M., Höhne, N., Fransen, T., Fekete, H., Winkler, H., Schaeffer, R., Sha, F. Riahi, K. ve Meinshausen, M. (2016). "Paris Agreement Climate Proposals Need A Boost to Keep Warming Well Below 2°C", *Nature*, 534, pp. 631-639.

Keeling, C. D. (1960). "The Concentration and Isotopic Abundances of Carbon Dioxide in the Atmosphere", *Tellus*, 12 (2), pp. 200-203.

McGee, J., ve Steffek, J. (2016). "The Copenhagen Turn in Global Climate Governance and the Contentious History of Differentiation in International Law", *Journal of Environmental Law*, 28, pp. 37–63.

NASA. (2017). NASA, NOAA Data Show 2016 Warmest Year on Record Globally. https://www.giss.nasa.gov/research/news/20170118/ (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

Nasiritousi, N. ve Linnér, B-O. (2014). "Open or Closed Meetings? Explaining Nonstate Actor Involvement in the International Climate Change Negotiations", *International Environmental Agreements*, 16, pp. 127–144.

Olsson, M., Atteridge, A., Hallding, K. ve Hellberg, J. (2010). *Together Alone? Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the Climate Change Conundrum*, Policy Brief. Stockholm: SEI.

Oreskes, N. ve Conway, E. M. (2010). *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, New York: Bloomsbury Press.

People's Climate March. (2014). *People's Climate March – Wrap-Up*. http://2014.peoplesclimate.org/wrap-up/ (Erişim: 15.06.2017).

Republic of Turkey. (2015). *Intended Nationally Determined Contribution*. http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Turkey/1/The_INDC_of_TURKEY_v.15.19.30.pdf (Erişim: 15.06.2017).

Revelle, R. ve Suess, H. E. (1957). "Carbon Dioxide Exchange Between Atmosphere and Ocean and the Question of an Increase of Atmospheric CO_2, during the Past Decades", *Tellus*, 9 (1), pp. 18-27.

Sanderson, B. M., O'Neill, B. C. ve Tebaldi C. (2016). "What Would It Take to Achieve the Paris Temperature Targets?", *Geophysical Research Leters*, 43, pp. 7133-7142.

Scripps Institution of Oceanography. (2017). *Keeling Curve.* https://scripps.ucsd.edu/programs/keelingcurve/ (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

Şahin, Ü. (2014). *Türkiye'nin İklim Politikalarında Aktör Haritası*, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi, Stiftung Mercator Girişimi, İstanbul.

Şahin, Ü. (2015). "Türkiye'nin Enerji ve İklim Politikalarında Kömürün Yeri", *Kömür Raporu: İklim Değişikliği, Ekonomi ve Sağlık Açısından Türkiye'nin Kömür Politikaları*, Ü. Şahin, (Ed.), İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi, Stiftung Mercator Girişimi, İstanbul.

Şahin, Ü. (2016). "Warming a Frozen Policy: Challenges to Turkey's Climate Politics after Paris", *Turkish Policy Quarterly*, 15 (2), pp. 117-129.

Talu, N. (2015). *Türkiye'de İklim Değişikliği Siyaseti*, Ankara: Phoenix,

The White House. (2013). *Fact Sheet: President Obama's Climate Action Plan*. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/25/fact-sheet-president-obama-s-climate-action-plan (Erişim Tarihi: 15.06.2017)

Turhan, E., Cerit Mazlum, S., Şahin, Ü., Şorman A. H. ve Gündoğan, A. C. (2016). "Beyond Special Circumstances: Climate Change Policy in Turkey, 1992–2015", *WIREs Climate Change*, 7 (3), pp. 448-460.

TÜİK (2017). "Seragazı Emisyon İstatistikleri, 1990-2015", *Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni*, Sayı: 24588. http://www.tuik.gov.tr/ PreHaberBultenleri.do?id=24588 (Erişim Tarihi: 15.06.2017)

Türkeş, M. (2001). "Küresel İklimin Korunması, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Türkiye". *Tesisat Mühendisliği*, 61, pp. 14-29.

UN (2014). *UN Climate Summit 2014.* http://www.un.org/climatechange/summit/ (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

UNFCCC (2003). *İklime Özen Göstermek: İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü için Kılavuz*, Çeviri: Çevre ve Orman Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP). Bonn.

UNFCCC (2004). *The First Ten Years*. Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change.

UNFCCC (2015a). Paris Agreement. http://unfccc.int/files/essential_ background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

UNFCCC (2015b). Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions, FCCC/CP/2015/7. http://unfccc.int/ resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

UNFCCC (2016a). Summary of the Paris Agreement, http://bigpicture.unfccc.int/ #content-the-paris-agreement (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

UNFCCC (2016b). Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions: An Update, Synthesis Report by the Secretariat, Advanced Version, FCCC/CP/2016/2, 2 May 2016, http://unfccc.int/resource/docs/2016/ cop22/eng/02.pdf (Erişim Tarihi: 15.06.2017)

UNFCCC. (2017a). Copenhagen Accord. http://unfccc.int/meetings/ copenhagen_dec_2009/items/5262.php (Erişim Tarihi: 15.06.2017).

UNFCCC. (2017b). Status of the Doha Amendment. http://unfccc.int/kyoto_ protocol/doha_amendment/items/7362.php (Erişim Tarihi: 15.06.2017)

Üzelgün, M. A. ve Şahin, Ü. (2016). "Climate Change Communication in Turkey", *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science,* DOI: 10.1093/acrefore/ 9780190228620.013.466.

Vidal, J. (2009). "Copenhagen Climate Summit in Disarray After 'Danish Text' Leak", The Guardian, https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/08/copenhagen-climate-summit-disarray-danish-text (Erişim Tarihi: 15.06.2017)

Weart, S. R. (2003). *The Discovery of Global Warming*, Harvard University Press, Cambridge.

WMO. (2017). *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2016*. World Meteorological Organization, Geneva.

Yamin, F. ve Depledge, J. (2004). *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, New York: Cambridge University Press.

Yeldan, E. ve Voyvoda, E. (2015). *Low Carbon Development Pathways and Priorities for Turkey, Climate-Friendly Development in Turkey: A Macro Level Evaluation*, WWF-Turkey, Istanbul Policy Center, İstanbul.

Yıldırım, F. B. (1992). *Çevre Terimleri Sözlüğü*, IULA-EMME, İstanbul.

EK OKUMALAR

Bulkeley, H. ve Newell, P. (2010). *Governing Climate Change*, New York: Routledge.

Gupta, J. (2010). "A History of International Climate Change Policy", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1 (5), pp. 636-653.

Gündoğan, A. C., Baş, D., Sayman, R. Ü. (Güncel versiyon); Arıkan, Y., Özsoy, G. (İlk versiyon, 2008). (2015). *A'dan Z'ye İklim Değişikliği Başucu Rehberi.* Bölgesel Çevre Merkezi, Ankara.

Karakaya, E., (Der.). (2008). *Küresel Isınma ve Kyoto Protokolü: İklim Değişikliğinin Bilimsel, Ekonomik ve Politik Analizi*, İstanbul: Bağlam.

Şahin, Ü. (2014). *Türkiye'nin İklim Politikalarında Aktör Haritası*, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi, Stiftung Mercator Girişimi, İstanbul.

Talu, N. (2015). *Türkiye'de İklim Değişikliği Siyaseti*, Ankara: Phoenix.

Turhan, E., Cerit Mazlum, S., Şahin, Ü., Şorman A. H. ve Gündoğan, A. C. (2016). "Beyond Special Circumstances: Climate Change Policy in Turkey, 1992–2015", *WIREs Climate Change*, 7 (3), pp. 448-460.