

KÜRESEL YÖNETİŞİMDE GÜNEYDOĞU ASYA: “ASEAN YOLU” NDAN ÇIKARILAN DERSLER

Yrd. Doç. Dr. R. Funda KARADENİZ
Gaziantep Üniversitesi, Türkiye

1. Giriş

Mutlak ve paylaşılamaz egemenliğin zamanı geçti, teorisi zaten gerçeğe hiç uymuyordu.

Boutros Boutros- Ghali¹

Boutros-Ghali'nin BM Genel Sekreteri iken yaptığı bir konuşmada ifade ettiği gibi günümüzde her ne kadar devletler küresel sistemin en temel aktörü olmaya devam etse de, sınırları üzerindeki hâkimiyetlerini ve kontrollerini sarsacak gelişmeler yaşanmakta, bu da diğer aktörlerle işbirliğini zorunlu kılarak egemenliklerinden taviz vermeyi gerektirmektedir. Ulus-devletlerin egemenliklerine meydan okuyan gelişmeler artık sadece askeri güvenlik gibi geleneksel güvenlik konularından değil, enerji, sağlık, gıda, çevre gibi 'geleneksel olmayan güvenlik alanlarından' kaynaklanmaktadır.² 2004 yılındaki Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği'nin Tehditler, Meydan Okumalar ve Değişim Paneli Raporu'na göre, günümüz dünyası devletler için özellikle fakirlik, salgın hastalıklar ve çevresel bozulma gibi alanlarda karmaşık güvenlik tehditleri ile

1 Boutros Boutros-Ghali, **An Agenda for Peace**, The United Nations Secretary General, 1992,s.4.

2 Geleneksel olmayan güvenlik tehditleri hakkında ayrıntılı teorik çalışmalar için bakınız: Sharar Hameiri and Lee Jones, **Governing Borderless Threats, Non-Traditional Security and the Politics of State Transformation**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015; Mely Caballero-Antony, **Non-Traditional Security Challenges, Regional Governance and ASEAN Political-Security Community**, Asia Security Policy Initiative Series, Working Paper 7, 2010, Centre For Non-Traditional Security Studies, Singapore.

dolu.³ Bu nedenle sadece devletlerin güvenliği değil, insan güvenliği de artık büyük bir risk altındadır. Dolayısıyla devletler karşılaşılan sorunların sınırları aşan niteliği nedeniyle artık tek başlarına mücadele edecek güce ve kapasiteye sahip değil. Bu çerçevede uluslararası örgütler, devletleri biraraya getirerek işbirliğini artırmak üzere önemli platformlar oluşturmaktadır. Ancak günümüz uluslararası sisteminin en kapsayıcı uluslararası örgütü olarak Birleşmiş Milletler'in geleneksel olmayan güvenlik sorunlarına çözüm üretmesi kapasite ve yapısal sorunları nedeniyle mümkün değildir.⁴ İşte bu noktada küresel yönetişimde bölge ölçeği ve buna bağlı olarak da farklı bölgeselci eğilimler öne çıkmaktadır.⁵ Katzenstein gibi kimi düşünürler, artık 'bölgelerden ibaret yeni bir dünya düzeninin' oluştuğunu iddia etmekte⁶; "Yeni Bölgeselcilik" tartışmaları kendi içinde homojen bir yapıya sahip olmasa da devletlerin başat aktör olmadıkları, örgütler etrafında derinleşen bütünleşme pratiklerinin devletleri dönüştürdüğünü savunmaktadır.⁷

Asya-Pasifik Bölgesi'nde en eski bölgesel bir örgütlerden biri olan Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği –ASEAN⁸ da Batı'da gördüğümüz örgütlenme pratiklerinin dışında, ASEAN yolu olarak ifade edilen kendisine has kurallar çerçevesinde bütünleşme sürecini takip ederek üye devletlerinin kendi kapasiteleri ile başedemedikleri geleneksel olmayan güvenlik tehditleri karşısında çözüm reçeteleri sunmaktadır. Soğuk Savaş döneminde kurulan ve gündemi bölgesel güvenlik ve istikrarı sağlamak olan ASEAN, Soğuk Savaş sonrası dönemde yeni roller üstlenerek bütünleşme sürecini derinleştirmiştir. Acharya'nın ifadesiyle "ASEAN kendisini yeniden keşfetmiştir" ve bu süreçte Av-

- 3 **A More Secure World, Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change**, 2004. http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf
- 4 BM sistemi ve sistemi reform çalışmaları başka bir çalışmanın konusu olacak kadar geniş. Bu konuda ayrıntılar için başvurulabilecek kaynaklardan bazıları için bakınız : Vesselin Popovski, **Reforming and Innovating the United Nations Security Council**, The Hague Institute of Global Justice, 2015., http://www.globalsecurityjusticegovernance.org/wp-content/uploads/2015/08/Commission_BP_Popovski1.pdf
- 5 Keith Suter, "Reforming the United Nations." In *Past Imperfect, Future Uncertain: United Nations at Fifty*, edited by Ramesh Thakur. Otago: Palgrave Macmillan, 1995.
- 6 Funda Hülagü, **Post-Nasyonel Dünyada Bölgesel Örgütler**, Kitap Taslağı, Temmuz 2014.
- 7 Peter Katzenstein, "A World of Regions: America, Europe and East Asia", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.1, Issue 1, Fall 1993, <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=ijgls>
- 8 Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bakınız: Shaun Breslin ve Richard Higgott, "Studying Regions: Learning From the Old, Constructing the New", *New Political Economy*, Vol.5, No:3, 2000.
- 9 Bildiride bundan sonra Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği sadece ASEAN olarak ifade edilecektir.

rupa Birliği bir model olmasa da ilham kaynağı olmuştur.⁹ 2007 yılında kabul edilen ASEAN Şartı ile 2015'te ASEAN Topluluğu oluşturmayı hedefleyen, kurumsal açıdan yapısını güçlendiren bu örgüt artık sadece geleneksel güvenlik sorunları ile değil, insan kaçakçılığında salgın hastalıklara kadar birçok geleneksel olmayan güvenlik konularında politikalar üretmeye başlamıştır. Nitekim 27.ASEAN Zirvesi'nde 22 Kasım 2015'te imzalanan Kuala Lumpur Deklarasyonu ile de ASEAN Topluluğu'nun resmen kurulduğu ilan edilmiştir.¹⁰

Bu bildiriye ASEAN'ın küresel çevresel yönetişime nasıl bir katkı sağladığı sınır aşan hava kirliliği sorunu (*transboundary haze pollution*) üzerinden tartışılacaktır. Bildirinin temel argümanı ASEAN'ın eksiklikleri ve zayıflıklarına rağmen bölgesel çevre yönetişimi açısından önemli bir aktöre dönüşerek üye devletlerinin pratiklerini dönüştürmeye başladığı ancak 'ASEAN Yolu' yaklaşımı nedeniyle bu alanda hızlı bir ilerleme sağlayamadığıdır. Bildiride önce küresel yönetişimde bölgenin önemine değinilerek çevre sorunlarının yarattığı tehditler Güneydoğu Asya özelinde değerlendirilecektir. Ardından ASEAN Yolu bütünlüğünün ne anlama geldiği ve ASEAN'ın çevre sorunlarına yaklaşımı ele alınacaktır. Sınır aşan hava kirliliği sorunu özelinde ASEAN'ın nasıl politikalar ürettiği ve bunun çevresel yönetişim açısından sonuçları ise son bölümde ele alınacaktır.

2. Küresel Yönetişim ve Geleneksel Olmayan Güvenlik Tehditleri

Küreselleşmenin hızını artırarak çehresini değiştirdiği dünya sisteminde devletlerin egemen konumlarının devlet-dışı aktörler tarafından sarsıldığı noktasında Uluslararası İlişkiler yazınında bir uzlaşıdan söz etmek mümkündür. Küresel yönetişim kavramı da 1970'li yıllarda uluslararası ilişkiler disiplininde devlet egemen analizlerin yetersiz kalmaya başladığı, sınır ötesi ilişki ağlarının derinleşmeye başladığı bir dönemde ortaya çıkmıştır. Nye ve Keohane'a göre, yönetişim bir grubun kolektif aktivitelerine yön veren ve sınırlayan resmi ya da resmi olmayan süreç ve kurumları ifade etmektedir.¹¹ Yönetişim sadece devletler ve onların yetki verdikleri uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gerçekleşmez. Özel şirketler, şirket birlikleri, hükümet-dışı örgütler ve bu örgütlerin birlikleri hükümet organlarıyla birlikte yönetişim yaratabilirler. Ancak

9 Amitav Acharya, "ASEAN at 40:Mid-Life Rejuvenation?", *Foreign Affairs*, 15 Ağustos 2007.

10 "Güneydoğu Asya'da Yeni Ekonomik Topluluk", *Deutsche Welle Türkçe*, 23 Kasım 2015, <http://www.dw.com/tr/g%C3%BCneydo%C4%9Fu-asyada-yeni-ekonomik-topluluk/a-18868468>

11 Robert Keohane and Joseph Nye, "Introduction", **Governance in a Globalizing World**, Joseph S. Nye, John D. Donahue(ed.), Washington: Brookings Institution Press,2000, s.12.

yazarlara göre ulus-devletler küresel yönetişimin temel aktörü olmaya devam etmekte, fakat tek aktörü olmamakta, diğer aktörlerle tamamlanmaktadır.¹² Rosenau'ya göre de “küresel yönetişim uluslar arasındaki ilişkilerin resmi kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmesi ya da yürütülememesinden daha fazlasını ifade eden bir kavramdır.” Birleşmiş Milletler sistemi ve ulusal hükümetler küresel yönetişimde merkezi bir konumdadır ancak resmin bütününe oluşturmamaktadırlar.¹³ Küresel yönetişimin günümüzdeki temel sorunlarından biri neo-liberal küreselleşmenin Soğuk Savaş sonrasında artan hızı nedeniyle ortaya çıkan kolektif sorunlar karşısında uluslararası kurumların bu hıza kurumsal gelişme açısından ayak uydurmada geç kalışıdır. Söz konusu sorunlara çözüm bulunabilmesi için bölgesel örgütler, hükümet-dışı kuruluşlar, iş çevreleri gibi farklı aktörlerin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Geleneksel olmayan güvenlik tehditleri ise Soğuk Savaş sonrası devletleri ve sistemdeki diğer aktörleri işbirliği yapmaya iten en önemli motivasyon kaynaklarıdır.

Soğuk Savaş'ın sona erışı ve ardından küreselleşmenin ekonomik, siyasi ve kültürel alanlarda hız kazanması güvenlik ne demek, güvenlik nasıl sağlanır ve güvenliği sağlamak kimin sorumluluğundadır gibi konuları yeniden ele almaya neden olmuştur.¹⁴ Barry Buzan; *People, States and Fear* adlı eserinde Soğuk Savaş sonrası güvenlik kavramını askeri, ekonomik, toplumsal, insani ve çevre güvenliğini içerecek şekilde genişleten ilk düşünürlerden biridir.¹⁵ Geleneksel güvenlik tehditleri askeri konuları önceleyen bir bakış açısı sunarken 1990'lı yıllarda güvenlik söylemi askeri tehdit içermeyen bu nedenle de geleneksel olmayan alanları da kapsayacak şekilde değişmiştir. Günümüzde iklim değişikliği, doğal kaynakların kıtlığı, doğal afetler, göç, açlık, insan kaçakçılığı, sınır aşan suçlar gibi askeri kaynaklı olmayan, devletlerin ve insanların varlığına tehdit oluşturan güvenlik sorunları “geleneksel olmayan güvenlik” konuları arasında en önemli başlıklardır.¹⁶

Geleneksel olmayan güvenlik konuları içinde çevresel güvenlik, güvenlik alanına devlet merkezli bakış açısının ciddi bir reforma ihtiyacı olduğunu

12 Ibid.

13 James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, Vol:1, No:1, Winter 1995, s.13-43., s.13.

14 Lorraine Elliott, **The Alliance and Non-Traditional Security**, The United States Studies Centre, University of Sydney, Alliance 21 Program, October 2012. <http://alliance.usc.edu.au/wp-content/uploads/2015/07/alliance-21-report-united-states-elliott.pdf>

15 Barry Buzan, **People, States and Fear, An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era**, Harvester Wheatsheaf, 1991

16 Mely Caballero-Antony, **Non-Traditional Security Challenges, Regional Governance and ASEAN Political-Security Community**, Asia Security Policy Initiative Series, Working Paper 7, 2010, Centre For Non-Traditional Security Studies, Singapore.

gözler önüne seren bir alandır. Zira karmaşık çevre sorunsalı iklim değişikliği, ozon tabakasının incilmesi gibi sınır ve ulus tanımayan, birbirine bağlı sorunlardan oluştuğu için bütünsel bir çevre perspektifinden küresel işbirliği oluşturmak oldukça elzemdir.¹⁷ Bu çerçevede hükümetler arası örgütler küresel işbirliğinin yürütüleceği; çevre sorunları ile mücadelede rejim ve uluslararası hukuk oluşturmada önemli aktörlerden biridir. Ayrıca söz konusu örgütler, ‘birçok devletin biraraya geldiği platformlar olarak çevre korunmasına ilişkin çeşitli antlaşmaların oluşturulmasına, normatif kuralların geliştirilmesine ve müzakere süreçlerinin yürütülmesine katkı sağlamaktadırlar.’¹⁸

Geleneksel olmayan güvenlik sorunlarına devletlerin yetersiz kapasiteleri nedeniyle tek başlarına çözüm üretemediği ve bu nedenle bölgesel düzeyde işbirliğine ihtiyacın aciliyet kazandığı bölgelerden biri de Güneydoğu Asya’dır. 2006 yılında ASEAN Genel Sekreterliği tarafından yayınlanan bir raporda, bölgenin güvenliğine tehdit yaratan unsurlar, yoksulluk, sınıraşan sağlık tehditleri/bulaşıcı hastalıklar, çevresel bozulma ve doğal afetler ile sınıraşan suçlar olarak sıralanmıştır.¹⁹ Bu tehditler içinde çevre alanındaki sorunlar bölge ülkelerinin kalkınma politikalarına ve insan güvenliğine ciddi meydan okumalar sunmaktadır.

2.1. Güneydoğu Asya ve Çevre Sorunları

Küresel ekonomi politik sisteminin ağırlık merkezinin Doğu Asya’ya kaymasıyla birlikte, önce Japonya, ardından Güney Kore, Tayvan, Singapur ve Hong Kong gibi yeni sanayileşen “Asya Kaplanları”, sonrasında da Malezya, Tayland ve Endonezya gibi Güneydoğu Asya ülkeleri hızlı kalkınma deneyimi geçirmişlerdir.²⁰ Bu hızlı kalkınma süreçleri ekonomik büyümeye öncelik vererek enerji ihtiyaçlarını artırmış; bu durum doğal kaynakların bilinçsiz tüketimi, şehirleşme gibi sorunların yanında hava kirliliği, su kıtlığı, biyoçeşitliliğe verilen zararlar, ormansızlaşma gibi çevre sorunlarını da beraberinde getirmiştir.²¹ 580 milyon nüfusa sahip Güneydoğu Asya’nın 2020’de 650 milyon ol-

17 Faruk Sönmezoglu ve Özgün Erler Bayır, “Çevre Sorunlarına İlişkin Uluslararası Rejimler”, *İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:47, Ekim 2012,s.249.

18 Ibid.

19 “ASEAN Regional Security, The Threats Facing It and the Way Forward”, **ASEAN Secretariat**, 10 April 2006, <http://www.asean.org/asean-regional-security-the-threats-facing-it-and-the-way-forward-by-asean-secretariat/>

20 Ali Akkemik ve Sadık Ünay, “Giriş”,**Doğu Asya’nın Politik Ekonomisi**, Ali Akkemik ve Sadık Ünay (ed.),İstanbul:Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi,2015,s.11.

21 Güneydoğu Asya’daki çevre sorunlarının detaylı bir analizi için bakınız: Lorraine Elliot, “ASEAN and Environmental Cooperation:Norms,Interests and Identity”, *The Pacific Review*, 16:1, 2003,s.32-35.

ması beklenmektedir. Günümüzdeki toplam nüfusun %44'ü şehirleşmiş ise de nüfus artışıyla bu oranın %55'e yükseleceği öngörülmektedir.²²

1997 yılındaki Asya Kalkınma Bankası'nın bir raporuna göre "bölge daha kirli, daha az biyoçeşitliliğe sahip ve daha fazla çevresel açıdan zarar görmeye meyilli bir konuma gelmiştir."²³ Küresel iklim değişikliği ekonomileri tarıma dayalı bölge ülkelerini doğrudan etkilemekte, örneğin küresel ısınmada bir derecelik artış piriñç üretiminin her yıl %10 düşmesine yol açmaktadır.²⁴ Bölge seller, kuraklık, tayfunlar, deniz seviyesinin yükselmesi gibi küresel iklim değişikliği kaynaklı birçok sonuca doğrudan açık hale gelmiştir. Dünyada küresel iklim değişikliğinden en fazla etkilenen 10 ülkeden 4'ü Vietnam, Tayland, Filipinler ve Endonezya da bu bölgede bulunmaktadır.²⁵ Bölgenin ekonomik üretim biçimlerinden kaynaklanan sorunlar sadece bölge ülkeleri açısından değil küresel açıdan da sonuçlar doğurmaktadır. Dünya'nın tropikal turbalık (*peatland*) ormanların %60'ına sahip²⁶ bu bölgenin ekolojisindeki değişiklik veya bölgedeki çevre sorunlarından hava kirliliği küresel ısınmaya neden olan önemli faktörlerden bazılarıdır.

Güneydoğu Asya'nın çevre sorunları bölgesel devletlerin sadece ekonomik kalkınmalarını sürdürmek için hammadde ihtiyaçlarını karşılamak konusunda değil aynı zamanda insan güvenliği için de tehditler yaratmaktadır. Örneğin, 1997-1998 yıllarında bölgedeki orman ve arazi yangınlarının ekonomik maliyetinin ise 4,5 ile 10 milyar dolar arasında değişen oranlarda olduğuna yönelik çeşitli tahminler yapılmaktadır.²⁷ Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre dünyadaki her 8 ölümden 1'inin nedenini oluşturan hava kirliliği sadece Güneydoğu Asya'da 2012 yılında 3.7 milyon kişinin hayatını kaybetmesine

22 Fourth ASEAN Secretary General State of the Environment Report, 2009, <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/fourth-asean-state-of-the-environment-report-2009-2>

23 Lorraine Elliott, "ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia", *Global Environmental Politics*, Vol:12, Number 3, August 2012, s.40

24 Rıza Bernabe and Maya Quirino, "How the risk-taking farmers of Southeast Asia will survive climate change", *Thanh Nien News*, 26 Mayıs 2015, <http://www.thanhniennews.com/commentaries/how-the-risktaking-farmers-of-southeast-asia-will-survive-climate-change-43819.html>

25 Asian Development Bank Report 1997, s. 199 aktaran Lorraine Elliot, "ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity", *The Pacific Review*, 16:1, 2003, s.33.

26 **Tropical Peat Swamp Forests**, <http://www.wetlands.org/Whatarewetlands/Peatlands/Tropicalpeatswampforests/tabid/2739/Default.aspx>

27 Mely Caballero-Antony, **Non-Traditional Security Challenges, Regional Governance and ASEAN Political-Security Community**, Asia Security Policy Initiative Series, Working Paper 7, 2010, Centre For Non-Traditional Security Studies, Singapore, s.1-2.

neden olmuştur.²⁸ Çevre kirliliği ile küresel sağlık sorunları arasındaki ilişkiyi inceleyen bilim adamlarına göre dünyada çevresel kirlilik özellikle gelişmekte olan ülkelerde akciğer kanseri, prematüre doğum gibi birçok hastalığın sorumlusudur.²⁹ Hava kirliliğinden kaynaklanan ölümlerin sayısı Güneydoğu Asya'da geçtiğimiz yıl artarak 5.9 milyon rakamlarına ulaşırken, İngiltere, Almanya ve Fransa'da bu sayı 29.000'de kalmaktadır.³⁰

Söz konusu problemlere çözüm üretebilmek için bir diğer deyişle, çevresel yönetim konusunda bölgesel devletler dışında birçok aktör, uluslararası örgütler içinde BM Çevre Programı, yerel çevreci sivil toplum kuruluşları yer alsada da bölgesel örgüt olarak ASEAN'ın en temel aktör olarak öne çıktığını görmekteyiz.

3. "ASEAN Yolu" Çevresel Yönetişim

1967 yılında kurulan ASEAN, Asya-Pasifik bölgesindeki en uzun ömürlü uluslararası örgütlerden birisidir. Soğuk Savaş döneminde bölgede algılanan en önemli tehdit komünizm etkisi altında, sömürge deneyimleri taze olan Malezya, Singapur, Endonezya, Filipinler ve Tayland³¹ bağımsızlıklarını korumak ve bölgede barış ve istikrarı sağlamak hedefiyle Bangkok Deklarasyonu'nu yayınlarak ASEAN'ı kurmuştur.³² 1980 ve 1990'lı yıllarda, Brunei Sultanlığı, Laos, Vietnam, Myanmar ve Kamboçya ile birlikte üye sayısı 10'a ulaşmıştır.³³

Kurucu ülkeler, 1976 yılında Dostluk ve İşbirliği Antlaşması ile "ASEAN Yolu" olarak bilinen işbirliği ilkelerini resmileştirmişlerdir.³⁴ Söz konusu ilkeler "Güneydoğu Asya İşbirliği ve Dostluk Antlaşması (TAC)"nda şu şekilde sıralanmıştır:³⁵ Tüm ulusların ulusal kimliklerine, toprak bütünlüklerine, eşit-

28 "Dünya Sağlık Örgütü:Hava Kirliliği Her Sekiz Ölümden Biri", *Birleşmiş Milletler Türkiye Dergisi*, <http://www.bmdergi.org/tr/dunya-saglik-orgutu-hava-kirliligi-her-sekiz-olumden-birinin-nedeni/>

29 David Briggs, "Environmental Pollution and the Global Burden of the Disease", *British Medical Bulletin*, September 2015, 115, (1).

30 John Vidal, "WHO:Environmental Pollution is Single Biggest Environmental Health Risk", *The Guardian*, 25 Mart 2014.

31 Bölgede sömürge haline gelmemiş tek ülke Tayland'dır.

32 The Asean Declaration, 8 Ağustos 1967, <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>

33 "ASEAN Member States", <http://www.asean.org/asean/asean-member-states/>

34 "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia", 24 Şubat 1976, <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>

35 Çağrı Emin Demirbaş ve Gülşen Aydın, "Bir Örgütlenme Çerçevesi olarak ASEAN Yolu'nun

liğine, egemenliğine saygı, içişlerine karışmama prensibi, farklılıkların ve sorunların barışçıl yollardan çözümü, güç tehdidi ve kullanımının yasaklanması, üye ülkeler arasında etkin işbirliği, her devletin ulusal varlığını dış müdahaleden, yıkıcılıktan ve zorlamadan özgür bir biçimde sürdürme hakkı.”³⁶ ASEAN yolu, ASEAN’ın bölgesel bir örgüt olarak ortak kararlarını söz konusu ilkelere göre alma sürecidir. Danışma ve uzlaşma inşası ASEAN’ın karar alma sürecinin temel unsurlarıdır. Bu anlamda bu sürece “çatışma çözümü yerine çatışmadan kaçınma sanatı” da denilmektedir.³⁷ Acharya da ASEAN Yolu’nu “konsültasyon ve oydasmaya dayalı karar verme süreci olarak” tanımlamaktadır. Bu bağlamda ASEAN, kurumsal açıdan diğer bölgesel bütünleşme örneklerinde gördüğümüzün aksine zayıf bir bürokrasiye sahip olmuştur. Sekreteryası bile 1976 yılında kurulmuştur. TAC’de ifade edilen devletlerin içişlerine müdahale etmekten kaçınılması ilkesi bağlayıcılığı olmayan kararlar alınmasına neden olmuş, diplomasi ve konsensüs gibi araçların öne çıkmasını gerektirmiştir. ASEAN’ın kuruluş ve gelişme yıllarında üye ülkelerin en temel ihtiyacı kendi iç güvenliklerini sağlayıp, bağımsızlıklarını pekiştirmek olduğu için ASEAN’ı bu amaçları gerçekleştirmek için araçsallaştırdığı görülmektedir.

Bugüne kadar ASEAN, Batı tipi bütünleşme örneklerinden farklı olarak bölgesinde “güvenlik toplumu”nu gerçekleştirmeye yönelik bir uygulama bölgesi olmuş, devletlerinin rejimlerinin ve gelişme düzeylerinin farklılıklarına rağmen bölgesel barış ve istikrarı korumak hedeflerini başarıya ulaştırmışlardır.³⁸ Sadece askeri güvenlik alanında ASEAN Yolu çerçevesinde ortaya çıkan sorunlara çözümler üretmekle kalmamış, aynı zamanda ekonomik alanda da bütünleşme pratiklerini derinleştirmiştir.³⁹ Soğuk Savaş’ın sona ermesi ASEAN’ın varlık nedeninin yeni düzende ne olacağı tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. ASEAN gündemine bölgesel ticaretin serbestleşmesi, çevre, sınır aşan suçlar, yoksulluk gibi yeni konular dahil etmiş olsa da Nesadurai ve Acharya’ya göre 1997 Asya ekonomik krizi, Endonezya’daki orman yangınlarının yarattığı çevre kirliliği gibi sorunlarda önemli bir aktör olarak ortaya çıkamaması modası geçmiş kurumsal yapıları ve ASEAN yolu adı verilen prensiplere

Başarısı”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 10, Sayı 37, 2014, s.75.

36 Ibid, s. 75.

37 Shaun Narine, “ASEAN into the 21st Century: Problems and Prospects”, *The Pacific Review*, 12, 3, 1999.

38 Amitav Acharya, **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order**, New York: Routledge, 2nd edition, 2009.; Nurşin A. Güney, “Asya’da İşbirliği: ASEAN Rehberlik mi Yapıyor?”, *TASAM*, 25.08.2013. http://tasam.org/tr-TR/Icerik/5079/asyada_isbirligi_asean_rehberlik_mi_yapiyor

39 Helen Nesadurai, “The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)”, *New Political Economy*, 13:2, 2008, s.225-239.

bağlılık nedeniyle işbirliği oluşturmada yaşanan zorluklardır.⁴⁰ Bu eleştiriler doğrultusunda 2007 yılında kabul edilen ASEAN Şartı ile ASEAN'ın hedef ve amaçlarına ulaşılabilmesi için yasal ve kurumsal bir çerçeve oluşturulmuş ve 2015 yılına kadar 3 ayaklı ASEAN Topluluğu'nu oluşturacak "ASEAN Güvenlik Topluluğu", "ASEAN Ekonomik Topluluğu" ve "ASEAN Sosyo-Kültürel Topluluğu"nun kurulması kararlaştırılmıştır.⁴¹ ASEAN Şartı'nın da geleneksel prensipleri yeni hedefler ve normlarla biraraya getirerek bölgesel entegrasyon için yeni bir dönemi başlattığı belirtilse de, bu hedeflerin pratiğe nasıl dönüştürüleceği konusunda soru işaretleri bulunmaktadır.⁴²

Çevre konuları da ASEAN açısından Soğuk Savaş sonrası dönemde önemli bir gündem maddesi halini almıştır. Çevre sorunlarının ASEAN platformunda ortak çözümü üye ülkelerin egemenlik alanlarına müdahale etmeyi gerektirmekte, bu da ASEAN'ın bütünleşme sürecinin derinleşip derinleşmeyeceğine yönelik ciddi bir sınama oluşturmaktadır.

3.1. ASEAN Gündeminde Çevre

Çevre sorunları ASEAN'ın gündemine konunun uluslararası boyutlarda ele alınmaya başladığı 1970'li yılların sonunda girmiştir. Hem küresel hem de yerel düzlemde gelen baskılarla ASEAN değişen konjonktüre adapte olma-ya çalışmıştır. Elliot, ASEAN'ın çevre konusuna yaklaşımını 3 aşamalı olarak değerlendirir.⁴³ Birinci aşama 1977-1988 yılları dönemini kapsayan, Birleşmiş Milletler Çevre Programı öncülüğünde yürütülen Bölgesel Çevre Programları'nın kabul edildiği bir dönemdir. ASEAN çevresel işbirliği konusunda 1977 yılında Bölgesel Çevre Programı'nı geliştirmiş, 1981 yılında kabul ettiği Manila Deklarasyonu ile o dönem çevrenin korunması için bölgesel işbirliğini vurgulayan ilk bölgesel örgütlerden biri olmuştur.⁴⁴ Bu dönemde üye ülkeler

40 Ibid ve Amitav Acharya, "ASEAN at 40:Mid-Life Rejuvenation?", *Foreign Affairs*, 15 Ağustos 2007.

41 ASEAN'ın kuruluş öyküsü, gelişimi ve dönüşümü hakkında oldukça geniş bir literatür mevcuttur.Bunlardan bazıları için bakınız: Shaun Narine, **Explaining ASEAN, Regionalism in Southeast Asia**, London:Lynee Riener Publishers,2002; Amitav Acharya, **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order**, NewYork:Routledge, 2nd edition, 2009.

42 ASEAN Charter, http://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/ASEAN_Charter.pdf ve Katja Freistein, "A living Document: Promises of the ASEAN Charter", *The Pacific Review*, Vol.26, No:4, 2013, s.407-429.

43 Lorraine Elliot, "ASEAN and Environmental Cooperation:Norms,Interests and Identity", *The Pacific Review*, 16:1, 2003, s.35-44 ve Lorraine Elliott, "ASEAN and Environmental Governance:Strategies of Regionalism in Southeast Asia", *Global Environmental Politics*, Vol:12, Number 3, August 2012.

44 Sönmezoğlu ve Bayır, *op.cit.*,s.258.

ortak çevre sorunları olduğunu kabul etmişler ancak yasal olarak bağlayıcılığı olan anlaşmalardan kaçınmışlardır. Ayrıca bu dönemde söz konusu ortak anlayışa ulaşmadaki en temel motivasyon unsuru çevre sorunları nedeniyle kalkınma hamlelerinin sekteye uğramaması ve ulusal hammadde kaynaklarını korumaktır. Bu bağlamda 1985 yılında ASEAN Doğayı ve Doğal Kaynakları Koruma Anlaşması imzalanmıştır.⁴⁵

İkinci aşamada çevre gündemi sadece çevreyi koruma değil sınır aşan çevresel kirlilik sorunu ile de mücadele etmek hedefini taşımıştır. Bu dönem, küresel düzlemde 1992 Rio Konferansı sonrası özellikle bölgesel aktörlerle Gündem 21'in yürütülmesi ve sürdürülebilir kalkınma konusunun ön plana çıktığı bir zaman dilimine de tekabül etmektedir.⁴⁶ 1995'ten itibaren ASEAN üyeleri aynı ekolojiyi paylaştıklarının daha çok bilincinde olarak biz duygusuyla hareket etmeye başlamış, hatta çevre konusuna daha fazla dikkat çekmek üzere 1995'te ilk kez Çevre Yılı ilan etmişlerdir. Genel Sekreterlik 1997 yılında ilk defa Çevre'nin Durumu raporlarını yayınlamaya başlamıştır.⁴⁷

Üçüncü aşama ise 1997 yılında kabul edilen 2020 ASEAN Vizyon Belgesi'nde vücut bulan ortak miras, ortak gelecek sloganı ile bir tür topluluk kimliğinin dolayısıyla, biz duygusunun geliştiği dönemi kapsamaktadır. Güneydoğu Asya'da sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya geçirmek üzere birçok önlemi içeren 1998'de imzalanan Hanoi Eylem Planı bu dönemde atılan önemli adımlardan biri olmuştur.⁴⁸ ASEAN'ın çevre sorunlarına yönelik attığı adımları yoğunlaştırdığı bu dönem Güneydoğu Asya'daki en büyük çevresel felaketin yaşandığı yıllardır. 1997-1998 yıllarında Endonezya'da gerçekleşen orman yangınları dönemin BM Çevre Programı direktörü tarafından küresel felaket olarak nitelendirmiştir.⁴⁹ Yangınlar sonucu 11.7 milyon hektar alan yok olmuş, oluşan hava kirliliği sadece Endonezya'yı değil, Malezya ve Singapur'u da etkilemiştir.⁵⁰ Endonezya'nın yangınları önlemede yeterli kapasiteye sahip ol-

45 Lorraine Elliot, "ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity", *The Pacific Review*, 16:1, 2003, s.35-44 ve Lorraine Elliott, "ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia", *Global Environmental Politics*, Vol:12, Number 3, August 2012.

46 Gündem 21 hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

47 Ibid.

48 Ibid.

49 Simon S.C.Tay, "Fires and Haze in Southeast Asia," Cross-Sectoral Partnerships in Enhancing Human Security; (ed. Pamela J. Noda), Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002, s.59.

50 Luca Tacconi, "Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications", Centre For International Forestry Research, CIFOR Occasional Paper, No:38, Jakarta, 2003

maması ve yangınların nedenlerini inceleme konusunda idari açıdan gösterdiği isteksizlik ASEAN platformunda çözümler aranmasına neden olmuştur.⁵¹

Bu bağlamda 2002’de ASEAN Sınırşan Hava Kirliliği Anlaşması’nın (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) imzalanması Birleşmiş Milletler Çevre Programı tarafından küresel bir model olacak kadar başarılı bir adım olarak değerlendirilmiştir.⁵² Arazi ve orman yangınlarından kaynaklanan hava kirliliğini önlemek üzere bölgesel düzenlemeler içeren ve bu konuda komşu ülkeler arasında bağlayıcılığı nda baülkeler arasında bayada bir ilk olan ASEAN Sınır Aşan Hava Kirliliği Anlaşması üzere bölgesel düzenleme içeren ilk anlaşma olması nedeniyle dünyada bir ilk olan⁵³ Kasım 2003’te yürürlüğe giren bu anlaşmayı en son Endonezya 2014 yılında imzalamıştır.⁵⁴

3.2. ASEAN ve Hava Kirliliği Sorunu

Ancak, ASEAN düzleminde bir anlaşma yapılmış olsa dahi 2015 yılı Güneydoğu Asya’daki birçok ülke açısından yıllardır süregelen hava kirliliği sorununun yoğun olarak hissedildiği bir yıl olmuştur. Malezya, Singapur ve Endonezya’daki kirlilik birçok uluslararası etkinliğin iptaline, hava trafiğinin durma noktasına ulaşmasına ve yüzlerce kişinin astım sorunu ile hastanelerde tedavi altına alınmasına yol açmıştır. 2015’teki hava kirliliği, 1997-1998 yılları arasındaki Endonezya’daki orman yangınlarından sonra bölgedeki en büyük çevre felaketlerinden biri olarak değerlendirilmiştir.⁵⁵ Bölgedeki hava kirliliğinin en önemli sebebi araziyi ürün ekimine hazır hale getirmek veya ormanlık alanları ekilebilir arazi haline getirmek üzere çıkartılan orman ve arazi yangınlarıdır. Dünyanın üçüncü büyük karbondioksit emisyonunu yaratan Endonezya’nın karbon emisyonlarının %85’i orman ve arazi yangınlarından kaynaklanmaktadır. Çiftçilerin ve palmye yağı üreticisi şirketlerin ekilebilir arazi elde etmek üzere ormanlık alanları yakması sonucu oluşan duman sadece insan sağlığını etkilemekle kalmayıp aynı zamanda küresel iklim değişikliği açısından da tehdit oluşturmaktadır. 2015’te 117 bin dolayında bir rakama

51 Simon S.C.Tay, “Fires and Haze in Southeast Asia,” Cross-Sectoral Partnerships in Enhancing Human Security; (ed. Pamela J. Noda), Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002, s.59-60.

52 “UNEP Congratulates ASEAN on Fire Haze Agreement”, UNEP, November 2003, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=354&ArticleID=4309&l=en>

53 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=32

54 “Indonesia’s Parliament Agrees to Ratify ASEAN Haze Pact”, *The Strait Times*, 16 Eylül 2014, <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesias-parliament-agrees-to-ratify-asean-haze-pact>

55 Karishma Vaswani, “Indonesia’s costly haze problem”, *BBC News*, 12 Ekim 2015.

ulaşan yangınların yol açtığı karbondioksit salınımı Almanya'nın bir yıllık salınımını aşmıştır.⁵⁶

Söz konusu problemin etkisini artırarak devam edeceğini savunan görüşler bölge ülkelerinin ekonomik kalkınmaları açısından palmiye yağı ve kağıt endüstrilerini genişlettiklerini, çiftçilerin uluslararası standartlarda üretim yapma hassasiyeti olmayan orta ölçekli firmalarla çalışarak kontrolsüz yangınları pekiştirdiğini vurgulamaktadır.⁵⁷ Sadece Endonezya'da palmiye yağı endüstrisi 50 milyar dolarlık bir paya sahiptir.⁵⁸ Araziyi palmiye ağacı dikimi için kullanılabilir hale getirmek üzere çıkarılan yangınlar hem daha hızlı sonuca ulaştırmakta hem de daha az işgücüne ihtiyaç duymaktadır.⁵⁹ Bu nedenle orta ölçekli firmalar maliyetleri azaltmak üzere bu yöntemi tercih ederken, uluslararası prestije sahip şirketler bu yöntemden kaçınmaktadır.⁶⁰ Ayrıca sadece genişleyen palmiye yağı endüstrisi nedeniyle değil, El Nino etkisiyle küresel ısınmanın daha yoğun hissedildiği coğrafyalarda havanın kuru olması nedeniyle de yangınları durdurmakta sıkıntılar yaşanmaktadır.⁶¹

Yaşanan bu gelişmeler göstermiştir ki 2002 yılında imzalanan ASEAN Sınırtaşan Hava Kirliliği Anlaşması çerçevesinde bölge ülkelerinin yaptığı işbirliği yetersiz kalmaktadır. Peki, bu anlaşma ne vadetmiş ve neden bu çevre felaketinin her yıl tekrarlanmasını önleyememektedir?

3.2.1. ASEAN Sınırtaşan Hava Kirliliği Anlaşması

ASEAN'ın gündemini hava kirliliği konusu uzun yıllardır meşgul etmektedir.⁶² 1990'lı yıllardan itibaren hava kirliliği sorununun yönetişimi için bölgedeki ilgili aktörler harekete geçerek ortak bir koruma rejimi oluşturma

56 "Hava Kirliliğinden 7 milyon ölüm", *Al Jazeera Turk*, 25 Mart 2014, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/hava-kirliliginden-7-milyon-olum>

57 Jackson Ewing, "Why haze problem is so hard to solve?", *The Strait Times*, 3 Ekim 2015.

58 Mike Ives, "The Air Pollution That's Choking Asia", *CNN*, 30 Ocak 2015, <http://edition.cnn.com/2015/01/27/asia/asia-air-pollution-haze/>

59 Makine ile gelişmiş teknoloji kullanılarak araziye ekime hazır hale getirmenin maliyeti arazi yakma tekniğini kullanmaktan %40 daha pahalıdır. **Rashvinjeet S.Bedi**, "Haze: 40 times cheaper to burn than use machines, says expert" *Asiaone News*, 23 Haziran 2013, <http://news.asiaone.com/News/Haze/Story/A1Story20130626-432586.html>

60 Ibid.

61 Gabriel Domínguez, "Why Southeast Asia's Haze Problem Persists?", *Deutsche Welle*, 15 Eylül 2015 <http://www.dw.com/en/why-southeast-asias-haze-problem-persists/a-18715535>

62 ASEAN çerçevesinde atılan adımların detaylı bir analizi için bakınız: Helena Varkkey, "Asean as a 'thin' community: the case against adopting the EU acid rain framework for transboundary haze management in Southeast Asia" *Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, Vol. 38 (2) (December 2011), s.1 – 26.

konusunda baskı oluşturmaya başlamışlardır. Sırasıyla 1995'te Sınırşan Hava Kirliliği İşbirliği Planı, Bölgesel Hava Kirliliği Eylem Gücü ve 1997'de Bölgesel Hava Kirliliği Eylem Planı oluşturulmuştur.⁶³ Singapur ve Malezya, teknik uzmanlar, çevreci hükümet dışı örgütler, BM Çevre Programı ve ASEAN Sekreterliği ortak çalışmaları neticesinde 1995-2007 yılları arasında ormanlık arazilerin ve turbalık alanların uzmanlarca hazırlanan standartlara göre yönetimi konusunda ulusal merkez noktaları oluşturulmuştur. Daha iyi arazi yönetimi ile özellikle Endonezya'dan kaynaklı arazi ve orman yangınlarını önlemek hedeflenmiştir.⁶⁴ Ayrıca yerel yöneticilerin yeterli bütçe ve personel ayıramadıklarından yangınları önlemek bir yana, söndürme işlevlerini bile yerine getiremez durumda olmaları ASEAN çerçevesinde devletlerin kapasitelerini biraraya getirerek ortak bir kontrol mekanizması kurmaya ihtiyacı artırmıştır. Örneğin, Endonezya'nın Tebo bölgesindeki yangınların yoğun olarak yaşandığı Jambi eyaletinde 646.000 hektarlık alanın kontrolü sadece 15 eğitimli itfaiyecinin 22.000 dolarlık bütçesi ile karşılanmaya çalışılmıştır.⁶⁵

Bu çerçevede 2002 yılında imzalanan Sınırşan Hava Kirliliği Anlaşması'nın amacı ise "koordineli ulusal girişimler ve yoğun bölgesel ve uluslararası işbirliği ile azaltılabilecek arazi ve orman yangınlarından kaynaklanan sınırşan hava kirliliğini önlemek ve gözlem altında tutmaktır".⁶⁶ İşbirliği ayaklarını ise, a) Kontrol ve Değerlendirme-Gözlem Mekanizması b) Önleme c) Hazırlık d) Ulusal ve Bölgesel Ortak Acil Müdahale Gücü e) Teknik ve Bilimsel İşbirliği f) Ulusal Kapasiteyi Yükseltme ve Toplumsal Farkındalık oluşturmaktadır.⁶⁷ Anlaşma ile üye ülkeler "arazi ve orman yangınlarının kaynağını kontrol etme, gözlemlene, erken uyarı sistemleri, bilgi ve teknoloji paylaşımı ile karşılıklı yardımlaşmayı; sınırşan hava kirliliği sorunundan etkilenen devlet veya devletlerin bilgi taleplerine söz konusu kirliliğin etkilerini azaltmak için acilen cevap vermeyi ve yasal, idari ve diğer önlemlerle Anlaşma ile yükledikleri sorumlulukları uygulamaya geçirmeyi kabul etmektedirler".⁶⁸

Anlaşmanın 3. Maddesi'nde üye devletler hangi prensipler temelinde anlaşmaya vardıklarını belirtmişlerdir. Her ne kadar üyeler BM Şartı ve uluslararası hukuk ilkeleri uyarınca doğal kaynaklarının kullanım hakkına sahip olduk-

63 Ibid.

64 Lee Jones, Hazy Governance: The Politics of Environmental Securitization in Southeast Asia", Proceeding for Southeast Asian Studies Symposium, 10-11 Mart 2012, University of Qxford.

65 Jones, s.15.

66 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=32

67 ASEAN State on the Environment Report 2009, ASEAN Secretariat, <http://env.asean.org/?p=243>

68 <http://haze.asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>

larının altını çizse de kendi yetki ya da kontrol alanlarında yürütülen faaliyetlerin çevreye zarar vermeyeceğinin sorumluluğunu yüklenmişlerdir.⁶⁹ Ayrıca bu anlaşma ile Sınırışan Kirlilik Koordinasyon Merkezi oluşturulmuştur, fakat uygulamada ancak üye devletlerden biri acil durum ilan edip başvurursa Merkez'in yardım için harekete geçebileceği belirtilmiştir. Anlaşmanın 20. Maddesi'nde de finansal düzenlemelere yer verilmiş, ASEAN Sınırışan Hava Kirliliği Kontrol Fonu oluşturulmuş, ancak bu fon üyelerin gönüllü katılımları ile sınırlanmıştır.⁷⁰ Anlaşma'nın 27.maddesi ise anlaşmaya taraf ülkeler arasında doğabilecek herhangi bir uyuşmazlığın 'müzakere ve görüş alışverişi' yoluyla çözülebileceğini belirtmiştir. Bir diğer deyişle, güçlü bir yaptırım mekanizması oluşturulmamıştır. Kısacası bu anlaşma ile üye devletler sadece hava kirliliğine neden olan yangınları oluşturduktan sonra kontrol altına almak için değil, "önleme" konusunda da işbirliği yapmayı taahhüt etmişlerdir. Fakat, önleme konusunda hareket alanı sınırlıdır zira yangınlardan sorumlu devletlere ASEAN üzerinden baskı yapacak bir mekanizma yoktur. Dolayısıyla anlaşmada vaadedilen işbirliğinin uygulamaya nasıl geçirileceği konusu merak uyandırmaktadır. Nitekim orman yangınlarının en yoğun olarak yaşandığı Endonezya anlaşmayı imzalamayı uzun süre kabul etmemiştir.

Hava kirliliği sorununun kaynağını oluşturan yangınlara ev sahipliği yapan Endonezya ekonomik çıkarları nedeniyle katı kurallar uygulayarak yatırımcıları kaçırmamak için bölgesel düzlemden gelen baskılara direnmiştir. Ayrıca ülkedeki palmiye yağı üreticisi şirketlerin gerek yerel yöneticiler gerekse de bürokrasi ile rüşvet ilişkisi içinde bulunduğu ve bu nedenle söz konusu şirketler için caydırıcı olacak hukuki ceza mekanizmalarının hayata geçirilmesinin engellendiği iddia edilmektedir.⁷¹ Singapur ve Malezya menşeli kağıt ve palmiye yağı endüstrisine ait birçok firmanın ekilebilir arazi sıkıntısı yaşandığı için Endonezya'da yatırım yaptığı ve bu nedenle ASEAN düzleminde Singapur ve Malezya'dan da ciddi eleştiriler gelmediği belirtilmektedir.⁷² 2014-2016 yılları arasında Endonezya kağıt endüstrisini %20 oranında büyüt-

69 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=32

70 Ibid.

71 Endonezya'nın palmiye yağı üreticisi şirketler ile ilişkileri hakkında ayrıntılı bir analiz için bakınız: Helena Varkkey, "Patronage Politics,plantation fires and transboundary haze", *Environmental Hazards*, Vol.12, Issue 3-4,2013,s.200-217. Helena Varkkey, **The Haze Problem in Southeast Asia, Palm Oil and Patronage**, New York:Routledge,2016. Ayrıca bu konu için bakınız:Mehmet Özay, "ASEAN Siyasetinde Çevre ve Kalkınma İkilemi", *Dünya Bülteni*, 24 Haziran 2013, <http://www.dunyabulteni.net/haber/264852/asean-siyasetinde-kalkinma-ve-cevre-ikilemi>

72 Leslie Shaffer, "Why Southeast Asia deals with pollution on the QT", *CNBC*, 10 Kasım 2015, <http://www.cnbc.com/2015/11/10/asean-mores-singapore-malaysia-cross-ownership-indonesia-land-ownership-complicate-haze-politics.html>

meyi ve kağıt hamuru ihracatı ile Çin pazarında daha büyük pay elde etmeyi ve palmiye yağı üretimini artırmayı hedeflemektedir. Bu da daha fazla ekilebilir araziye ihtiyaç doğuracağı için önümüzdeki yıllarda denetimsiz yakma tekniklerinin kullanılmasının yaygınlaşması beklenmektedir.⁷³ Sadece yangınları önleme konusu değil, oluştuktan sonra müdahale etme süreci de anlaşma metnine bakıldığında sorunlu görünmektedir. Örneğin acil durumlarda müdahale için oluşturulan merkez, üye devletlerin izni ile hareket edecek, yani üye devletler isterse egemenlik alanına müdahale edilmesini önleyebilecektir.

Sadece bölge ülkeleri için değil, küresel çevre güvenliği açısından da tehdit yaratan bu sorun ASEAN açısından da bir meydan okuma sunmaktadır. Burada karşımıza iki görüş çıkmaktadır. Elliott, Narine, Beeson, Nesadurai ve Varkkey gibi düşünürler⁷⁴ ASEAN'ın üye ülkelerin işlerine karışmama, egemenlik haklarına saygı gibi ilkeleri kısacası ASEAN yolu tarzı bütünleşme süreci nedeniyle verimli ortak politikalar üretemeyeceğini savunmaktadır. Çevre yönetiminde yasal bağlayıcılığı olan ve denetleme mekanizmaları güçlü yapılara ihtiyaç vardır. ASEAN'ın hava kirliliği sorununda izlediği politikalarda gördüğümüz gibi üyeler ASEAN yolu ilkelerinden taviz vermeksizin sorunu çözmeye çalışmakta, bu da yetersiz kalmaktadır. İmzalanan anlaşmaların "kâğıttan kaplan" olduğuna yönelik eleştiriler yapılmaktadır.⁷⁵

Buna karşın daha olumlu görüşler ise hava kirliliği sorunu özelinde devletlerin davranışlarını düzenleyici, bilgi paylaşımı yapılan, acil durumlarda sınır ötesi müdahale edebilecek düzenlemeler oluşturduğu ve kamuoyunda konu hakkında farkındalık düzeylerini artırarak çevreci örgütler, uzmanlar, iş çevreleri ve devlet kurumları arasında bağlantıları sağladığı için ASEAN'ın çevre yönetimine katkı sağladığını savunmaktadır.⁷⁶ Bu bağlamda oluşan farkındalık sayesinde "People's Movement to Stop Haze" gibi çeşitli sivil toplum

73 Jackson Ewing, "Why haze problem is so hard to solve?", *The Strait Times*, 3 Ekim 2015.

74 Shaun Narine, "ASEAN into the 21st Century: Problems and Prospects", *The Pacific Review*, 12, 3, 1999; Mark Beeson, "ASEAN's ways: still fit for purpose?", *Cambridge Review of International Affairs*, 22:3, 2009; Helen Nesadurai, "The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)", *New Political Economy*, 13:2, 2008, Lorraine Elliott, "ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia", *Global Environmental Politics*, Vol:12, Number 3, August 2012, Helena Varkkey, "Asean as a 'thin' community: the case against adopting the EU acid rain framework for transboundary haze management in Southeast Asia", *Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, Vol. 38 (2) (December 2011), s.1 – 26.

75 Jones, op.cit., s.3.

76 Jones ve Koh Kheng Lian and Nicholas A. Robinson, "Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Model", *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*, Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, editors, Yale Center for Environmental Law & Policy, 2002.

hareketleri ortaya çıkmaya başlamıştır.⁷⁷ Endonezya'nın 2014'te uzun yıllar imzalamaktan kaçındığı 2002 ASEAN Sınırtaşan Hava Kirliliği Anlaşması'nı imzalaması ve arazi yangınlarından sorumlu bazı şirketlere dava açmaya başlaması ASEAN düzleminden gelen baskıların da bir sonucu olarak okunabilir.⁷⁸

4. SONUÇ

ASEAN, Batı'da örneklerini gördüğümüz Avrupa Birliği gibi bölgesel bütünleşme örneklerinden farklı bir resim sunmaktadır. Soğuk Savaş'ın ardından APEC, ASEAN Bölgesel Forumu ve ASEAN+3 gibi Asya Pasifik'teki diğer örgütlenme süreçleri için de ilham kaynağı olarak etkisini derinleştiren bir "bölgesel örgüt" olmasına rağmen ASEAN'ın kuruluş yılı 1967'den beri içinden geçtiği dönüşüm süreci, gerek örgütlenme pratikleri gerekse bir bölgesel aktör olarak elde ettiği "başarılar" açısından değerlendirildiğinde tartışmalı bir konudur.

Kimi görüşler ASEAN'ın bir bölgesel bütünleşme örneği olarak nitelendirilmesinin bile ne kadar gerçekçi olduğunun sorgulanması gerektiğini tartışmaya açarak onu "devletler topluluğu" ya da bir tür "konuşma platformu" olarak değerlendirmektedir. Bu türden görüşlere kaynaklık eden temel dayanaklardan biri Soğuk Savaş sonrası işleyişinde oluşturduğu değişimlere rağmen ASEAN üyelerinin aralarındaki siyasi sorunlarda ya da örgütün tüm üyelerini etkileyecek konularda birbirlerinin egemenlik alanına müdahale etme konusunda çekingen tavrını sürdürmesidir. Bu görüşü savunanlara göre ASEAN, bölge devletlerinin iç siyasetlerindeki meşruiyetlerini koruyup güçlendiren bir araçtır. Küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte bölge devletlerinin kendi başlarına halledemeyeceği sorunlar karşısında ortak çözüm bulma ve belki de daha da önemlisi Soğuk Savaş sonrası hız kazanan özellikle ABD ve Çin gibi bölge dışı aktörlerin Güney Asya coğrafyası üzerinde hâkimiyet kurma yarışında varlıklarını sürdürmenin bir aracı olarak işlev görmektedir. Bu yarış içinde bölge devletleri etnik, siyasi ve ekonomik açıdan kırılgan yapılarını korumanın yolunu ASEAN üzerinden kimlik oluşturarak bulmaya çalışmaktadır.

77 Mike Ives, "The Choking Problem of Asia's Air Pollution", *BBC*, 26 Ocak 2015, <http://www.bbc.com/future/story/20150123-the-killer-haze-choking-asia>

Sivil toplum kuruluşları ile ASEAN ilişkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Jo Ann Fagot Aviel, "Placing Human Rights and Environmental Issues on ASEAN agenda: The Role of Non-Governmental Organizations", *Asian Journal of Political Science*, Volume 8, Number 2, December 2000.

78 Oliver Balch, "Indonesia's Fires: Everything You Need to Know", *The Guardian*, 11 Kasım 2015. "Southeast Asia's Haze: Find Out What is behind the choking smoke covering Indonesia, Malaysia and Singapore", *ABC News*, 19 Ekim 2015.

Öte yandan bu görüşler karşısında ASEAN'ın oluşturduğu platformlar sayesinde silahlı çatışmalara yol açabilecek krizlerin turmanmasını önleyerek barış ve istikrar sağlama noktasındaki kazanımlarına odaklanılmakta, üye devletlerin siyasalarını şekillendiren, hatta dönüştüren bir bölgesel aktör olduğuna vurgu yapılmaktadır. Özellikle 2007'de kabul edilen ASEAN Şartı ile birlikte siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel alanda üyeleri arasındaki entegrasyonu derinleştirmeyi hedeflemesinin, örgütün Avrupa Birliği gibi bir "ortak topluluk", "ortak kimlik" yaratarak ulus-üstü bir örgüte doğru giden bir yapılanma içinde olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Bu çerçevede örgütlenme pratikleri de devletleri dönüştüren bir güce sahip olmaya başlamıştır.

Bildiride bu tartışmalar ışığında, ASEAN'ın çevresel yönetiminde nasıl bir aktör olduğu, gerek Güneydoğu Asya'nın en büyük çevre felaketi olması gerekse de ASEAN düzleminde ortak hareket planı oluşturulan ilk çevre konularından birini oluşturması dolayısıyla, hava kirliliği sorunu özelinde değerlendirilmiştir. Geleneksel olmayan güvenlik tehditleri içinde ASEAN, hava kirliliği sorununu en temel sınır aşan güvenlik problemi olarak tanımlamıştır. Bu sorun vatandaşların sağlığına, bölgesel ekonomiye, turizme, ticaret ve yatırıma getirdiği zararlar dışında küresel iklim değişikliğine yol açan önemli faktörlerden biri olması nedeniyle uluslararası toplum açısından da tehlike yaratmaktadır. 2002 yılında imzalanan ASEAN Sınırışan Hava Kirliliği Anlaşması, soruna bölgesel düzeyde ortak bir çözüm bulma konusunda önemli bir aşamayı simgelemektedir. Ancak yukarıda da değinildiği gibi anlaşmanın uygulamaya geçirilmesi konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Bunlar içinde en önemlisi üye devletlerin arazi ve orman yangınlarının kaynağı ile mücadele etme konusundaki isteksizlikleri karşısında ASEAN düzleminde "ASEAN Yolu" işbirliği nedeniyle, caydırıcı ve denetleyici mekanizmaları oluşturma konusunda baskı yapılamamasıdır. ASEAN'ın yetersiz maddi kaynakları ve zayıf sekreteryası üye devletlerin bürokratik mekanizmaları arasında koordinasyonu sağlamada sorunlar yaratmaktadır. ASEAN, üyelerini hava kirliliği sorununu yaratan yangınları önleme ve durdurma konusunda acil önlemler almaya itecek, onlara baskı oluşturabilecek mekanizmalardan yoksundur. Bu da zaten ASEAN Yolu işbirliğinin en temel özelliklerinden biridir. Ancak, iklim ve oydaşma yoluyla işbirliğine varma süreci çevre sorunları özelinde ASEAN'ın gücünü zayıflatmaktadır.

Sonuç olarak, çevre sorunlarının gerek küresel gerekse de bölgesel gündemleri uzun vadede daha fazla meşgul edeceği ve küresel bir çözüm mekanizmasının oluşmasının mümkün olmadığı düşünüldüğünde, bölgesel örgütlere çevresel yönetiminde daha fazla iş düşeceği aşikârdır. Bazı görüşler Birleşmiş Milletler sisteminin yeni talepler ve artan meydan okumalarla mücadele ede-

bilmesi için “yerindenlik/yetki ikamesi” modelini öne sürmektedir.⁷⁹ Herkes için herkesin yönetimi olarak nitelendirilen panarşi/panarchy kavramı ile BM sisteminin, BM ve diğer bölgesel, devlet ve devlet-dışı aktörlerle küresel iş bölümü yaparak yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bölgesel örgütler ise gerek geleneksel olmayan güvenlik sorunlarına çözüm bulmak üzere gerekse de BM sisteminin küresel sorunların yönetişimine daha fazla yanıt verecek şekilde yeniden düzenlenmesinde önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu bağlamda ASEAN bölgesel barış ve istikrarı korumaya ve de ekonomik alanda entegrasyona verdiği önem ve önceliği çevre konuları için henüz göstermese de günümüzde bölge devletlerinin biraraya gelerek ortak çevre bilinci ile hareket etmelerini sağlayan bir platform olmuştur. Tüm kurumsal zayıflıklarına rağmen ASEAN, Güneydoğu Asya’da hava kirliliği sorunu özelinde küresel yönetişime katkı sağlamak üzere küçük ama yetersiz bir adım atmıştır. ASEAN’ın çevre konusunda daha aktif bir aktör olabilmesi için ASEAN Yolu’nda vücut bulan, Buetros Ghali’nin ifadesinde belirtildiği gibi, “mutlak ve paylaşılamaz egemenlik” ilkesinden daha fazla taviz vermesi gerekmektedir.

79 Sorpong Peou, “The Subsidiarity Model of Global Governance in the UN-ASEAN Context”, *Global Governance*, Vol. 4, No. 4 (Oct.–Dec. 1998), pp. 439-459.

KAYNAKÇA

Resmi Belgeler:

“ASEAN Regional Security, The Threats Facing It and the Way Forward”, **ASEAN Secretariat**, 10 April 2006, <http://www.asean.org/asean-regional-security-the-threats-facing-it-and-the-way-forward-by-asean-secretariat/>

A More Secure World, Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=32

ASEAN Charter, http://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/ASEAN_Charter.pdf

Fourth ASEAN Secretary General State of the Environment Report, 2009, <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/fourth-asean-state-of-the-environment-report-2009-2>

The Asean Declaration, 8 Ağustos 1967, <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 Şubat 1976, <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>

Kitap ve Makaleler:

Acharya, Amitav. “ ASEAN at 40: Mid-Life Rejuvenation?”, *Foreign Affairs*, 15 Ağustos 2007.

Acharya, Amitav. **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order**, New York: Routledge, 2nd edition, 2009

Akkemik, Ali ve Sadık Ünay. “Giriş”, **Doğu Asya’nın Politik Ekonomisi**, Ali Akkemik ve Sadık Ünay (ed.), İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2015.

Beeson, Mark. “ASEAN’s ways: still fit for purpose?”, *Cambridge Review of International Affairs*, 22:3, 2009

Breslin, Shaun ve Richard Higgott, “Studying Regions: Learning From the

- Old, Constructing the New”, *New Political Economy*, Vol.5, No:3, 2000.
- Briggs, David. “Environmental Pollution and the Global Burden of the Disease”, *British Medical Bulletin*, September 2015, 115, (1).
- Buetros-Ghali, Buetros. **An Agenda for Peace**, The United Nations Secretary General, 1992.
- Caballero-Antony, Mely. **Non-Traditional Security Challenges, Regional Governance and ASEAN Political-Security Community**, Asia Security Policy Initiative Series, Working Paper 7, 2010, Centre For Non-Traditional Security Studies, Singapore.
- Demirbaş, Çağrı Emin ve Gülşen Aydın. “Bir Örgütlenme Çerçevesi olarak ASEAN Yolu’nun Başarısı”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 10, Sayı 37, 2014.
- Elliot, Lorraine. “ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity”, *The Pacific Review*, 16:1, 2003, s.35-44
- Elliott, Lorraine. “ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia”, *Global Environmental Politics*, Vol:12, Number 3, August 2012.
- Elliott, Lorraine. *The Alliance and Non-Traditional Security*, The United States Studies Centre, University of Sydney, Alliance 21 Program, October 2012. <http://alliance.usssc.edu.au/wp-content/uploads/2015/07/alliance-21-report-united-states-elliott.pdf>
- Freistein, Katja. “A living Document: Promises of the ASEAN Charter”, *The Pacific Review*, Vol.26, No:4, 2013, s.407-429.
- Güney, Nurşin. “Asya’da İşbirliği: ASEAN Rehberlik mi Yapıyor?”, *TASAM*, 25.08.2013. <http://tasam.org/tr-TR/Icerik/5079/asyada-isbirligi-asean-rehberlik-mi-yapiyor>
- Hameiri, Sharar and Lee Jones, **Governing Borderless Threats, Non-Traditional Security and the Politics of State Transformation**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015
- Hülagü, Funda. **Post-Nasyonel Dünyada Bölgesel Örgütler**, Kitap Taslağı, Temmuz 2014.
- Jones, Lee. Hazy Governance: The Politics of Environmental Securitization in Southeast Asia”, *Proceeding for Southeast Asian Studies Symposium*, 10-11 Mart 2012, University of Qxford.

- Katzenstein, Peter. "A World of Regions: America, Europe and East Asia", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.1, Issue 1, Fall 1993, <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=ijgls>
- Keohane, Robert and Joseph Nye, "Introduction", *Governance in a Globalizing World*, Joseph S. Nye, John D. Donahue (ed.), Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- Lian, Koh Kheng and Nicholas A. Robinson, "Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Model", *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*, Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, editors, Yale Center for Environmental Law & Policy, 2002.
- Narine, Shaun. "ASEAN into the 21st Century: Problems and Prospects", *The Pacific Review*, 12, 3, 1999.
- Nesadurai, Helen. "The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)", *New Political Economy*, 13:2, 2008, s.225-239.
- Özay, Mehmet. "ASEAN Siyasetinde Çevre ve Kalkınma İkilemi", *Dünya Bülteni*, 24 Haziran 2013, <http://www.dunyabulteni.net/haber/264852/asean-siyasetinde-kalkinma-ve-cevre-ikilemi>
- Peou, Sorpong. "The Subsidiarity Model of Global Governance in the UN-ASEAN Context", *Global Governance*, Vol. 4, No. 4 (Oct.-Dec. 1998), pp. 439-459
- Popovski, Vesselin. *Reforming and Innovating the United Nations Security Council*, The Hague Institute of Global Justice, 2015., http://www.global-security-justice-governance.org/wp-content/uploads/2015/08/Commission_BP_Popovski1.pdf
- Rosenau, James N. "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, Vol:1, No:1, Winter 1995, s.13-43.
- Sönmezoğlu, Faruk ve Özgün Erler Bayır. "Çevre Sorunlarına İlişkin Uluslararası Rejimler", *İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:47, Ekim 2012.
- Suter, Keith. "Reforming the United Nations." **Past Imperfect, Future Uncertain: United Nations at Fifty**, edited by Ramesh Thakur. Otago: Palgrave Macmillan, 1995.
- Tay, Simon. "Fires and Haze in Southeast Asia," *Cross-Sectoral Partnerships in Enhancing Human Security*; (ed. Pamela J. Noda), Tokyo: Japan Center

for International Exchange, 2002, pp. 53-80.

Tacconi, Lucca. "Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications", Centre For International Forestry Research, CIFOR Occasional Paper, No:38, Jakarta, 2003

Varkkey, Helena. "Asean as a 'thin' community: the case against adopting the EU acid rain framework for transboundary haze management in Southeast Asia", *Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, Vol. 38 (2) (December 2011), s.1 – 26.

Varkkey, Helena. **The Haze Problem in Southeast Asia, Palm Oil and Patronage**, New York: Routledge, 2016

Haberler:

"Dünya Sağlık Örgütü: Hava Kirliliği Her Sekiz Ölümden Biri", Birleşmiş Milletler Türkiye Dergisi, <http://www.bmdergi.org/tr/dunya-saglik-orgutu-hava-kirliligi-her-sekiz-olumden-birinin-nedeni/>

"Güneydoğu Asya'da Yeni Ekonomik Topluluk", *Deutsche Welle* Türkçe, 23 Kasım 2015, <http://www.dw.com/tr/g%C3%BCneydo%C4%9Fu-asya-da-yeni-ekonomik-topluluk/a-18868468>

"Hava Kirliliğinden 7 milyon ölüm", *Al Jazeera Turk*, 25 Mart 2014, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/hava-kirliliginden-7-milyon-olum>

"Indonesia's Parliament Agrees to Ratify ASEAN Haze Pact", *The Strait Times*, 16 Eylül 2014, <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-parliament-agrees-to-ratify-asean-haze-pact>

"Southeast Asia's Haze: Find Out What is behind the choking smoke covering Indonesia, Malaysia and Singapore", *ABC News*, 19 Ekim 2015.

"Southeast Asia's Haze: Find Out What is behind the choking smoke covering Indonesia, Malaysia and Singapore", *ABC News*, 19 Ekim 2015.

"UNEP Congratulates ASEAN on Fire Haze Agreement", UNEP, November 2003, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=354&ArticleID=4309&l=en>

Balch, Oliver. "Indonesia's Fires: Everything You Need to Know", *The Guardian*, 11 Kasım 2015.

Bernabe, Riza and Maya Quirino, "How the risk-taking farmers of Southe-

- ast Asia will survive climate change”,*Thanh Nien News*, 26 Mayıs 2015, <http://www.thanhniennews.com/commentaries/how-the-risktaking-farmers-of-southeast-asia-will-survive-climate-change-43819.html>
- Domínguez, Gabriel. “Why Southeast Asia’s Haze Problem Persists?”, *Deutsche Welle*, 15 Eylül 2015 <http://www.dw.com/en/why-southeast-asias-haze-problem-persists/a-18715535>
- Ewing, Jackson. “ Why haze problem is so hard to solve?”, *The Strait Times*, 3 Ekim 2015.
- Ives, Mike. “ The Choking Problem of Asia’s Air Pollution”, *BBC*, 26 Ocak 2015, <http://www.bbc.com/future/story/20150123-the-killer-haze-choking-asia>
- Ives, Mike. “The Air Pollution That’s Choking Asia”, *CNN*, 30 Ocak 2015, <http://edition.cnn.com/2015/01/27/asia/asia-air-pollution-haze/>
- S.Bedi, Rashvinjeet. “Haze: 40 times cheaper to burn than use machines, says expert”, *Asiaone News*, 23 Haziran 2013, <http://news.asiaone.com/News/Haze/Story/A1Story20130626-432586.html>
- Shaffer, Leslie. “Why Southeast Asia deals with pollution on the QT”, *CNBC*, 10 Kasım 2015, <http://www.cnbc.com/2015/11/10/asean-mores-singapore-malaysia-cross-ownership-indonesia-land-ownership-complicate-haze-politics.html>
- Vaswani, Karishma. “Indonesia’s costly haze problem”, *BBC News*, 12 Ekim 2015.
- Vidal, John. “WHO: Environmental Pollution is Single Biggest Environmental Health Risk”, *The Guardian*, 25 Mart 2014.