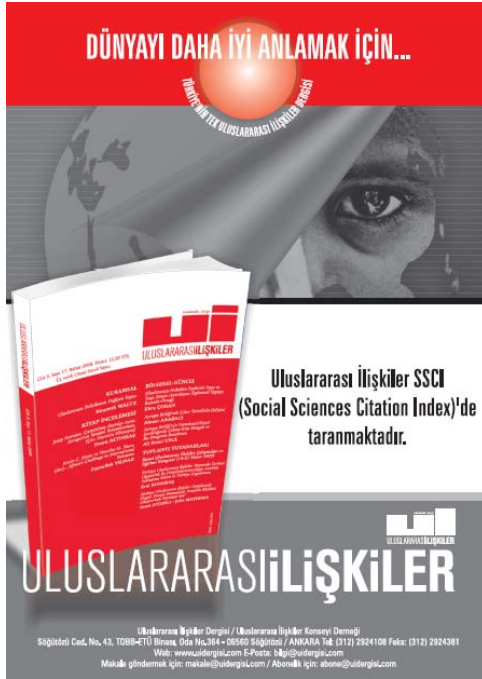




**Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:**

E-mail: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com)



## ***Uluslararası Çevre Rejimlerinde Etkinlik Sorunu***

**Yasemin KAYA ve Sezgin KAYA\***

Dr., Uludağ Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

\* Dr. Sezgin Kaya, Uludağ Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

**Bu makaleye atıf için:** Kaya, Yasemin ve Kaya, Sezgin, “Uluslararası Çevre Rejimlerinde Etkinlik Sorunu”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, Sayı 30 (Yaz 2011), s. 125-148.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

**Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler Dergisi**

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com) | E- Posta: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

# Uluslararası Çevre Rejimlerinde Etkinlik Sorunu

Yasemin KAYA ve Sezgin KAYA\*

## ÖZET

Uluslararası çevre rejimlerinin etkinliği, Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde giderek önem kazanan bir konudur. Bunun bir sebebi, uluslararası toplumun çevresel konulara yönelik artan ilgisiyken, diğer sebebi de çevre sorunlarının devletler arası ilişkileri doğrudan etkileyen bir sorun haline gelmesidir. Ancak çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi konusunda henüz üzerinde uzlaşıya varılmış bir yaklaşım bulunmamaktadır. Çalışmada, çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi açısından önem taşıyan farklı yaklaşımlar ve görüşlerin analiz edilmesi ve sınırlılıklarının ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda etkinliğin tanımlanmasına, ölçülmesine, rejimlerin etkinlik yönünden karşılaştırılmasına ve etkinliği belirleyen faktörlere ilişkin yaklaşımlar değerlendirilmekte ve rejim etkinliği analizinde kullanılacak teorik ve metodolojik çerçevenin ana hatları belirlenmeye çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Uluslararası Rejimler, Çevre Rejimleri, Rejim Etkinliği, İş birliği, Çevre Sorunları.

## The Issue of Effectiveness in International Environmental Regimes

### ABSTRACT

The effectiveness of international environmental regimes is a subject that is becoming more and more important within the International Relations discipline. While one of the reasons of that is the increasing interest of the international community in environmental issues, the other reason is that the environmental issues have turned into a problem that has a direct impact on the relations among the states. However, there is no consensus on approaches about the assessment of the effectiveness of the environmental regimes. This study aims to consider the different approaches and views that are important in terms of the assessment of the effectiveness of environmental regimes. In this framework, the approaches related to regime effectiveness are assessed, and the outlines of theoretical and methodological framework that can be used in the analysis of regime effectiveness are tried to be defined.

**Key Words:** International Regimes, Environmental Regimes, Regime Effectiveness, Cooperation, Environmental Problems.

\* Yasemin Kaya, Dr., Kamu Yönetimi Bölümü, İİBF, Uludağ Üniversitesi, Bursa. E-posta: yase-minkahveci@uludag.edu.tr. Sezgin Kaya, Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, İİBF, Uludağ Üniversitesi, Bursa. E-posta: sezgink@uludag.edu.tr.

## Giriş

Bilindiği üzere devletler, karşılaşmış oldukları birçok sorunun çözümüne yönelik olarak çeşitli biçimlerde İş birliği yapmaktadırlar. Bu bağlamda rejimler, devletler arasında herhangi bir soruna yönelik olarak İş birliği yapmayı olanaklı kılan oluşumlar olarak görülebilir. Krasner'in ifadesiyle rejimler, "aktörlerin beklentileri nedeniyle bir araya geldikleri belli bir uluslararası ilişkiler alanındaki ilkeler, normlar, kurallar ve karar alma prosedürleri"dir.<sup>1</sup> Rejimler düzenledikleri sorun alanına ilişkin olarak genel bir çerçeve oluştururlar. Bu anlamda rejimleri, belirli sorun alanları bağlamında devletlerin ve diğer devlet dışı aktörlerin davranışlarına yön veren, aktörlerin karşılıklı eylemlerini düzenleyen kurumlar olarak da görmek mümkündür.<sup>2</sup>

Uluslararası rejimler, özellikle devletler arası karşılıklı bağımlılığın bulunduğu, buna karşın küresel ölçekte bir yönetim boşluğunun olduğu alanlarda oluşturulmaktadır. Söz konusu alanlardaki anarşik yapının üstesinden gelmek ve devletler arasında karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanabilecek problem ve çatışmalarla mücadele etmek üzere devletlerin faaliyetlerini düzenlemek ve koordine etmek ise rejimlerin asli işlevini oluşturmaktadır.<sup>3</sup> Küresel niteliği gereği çevre de devletler arasında karşılıklı bağımlılığın yüksek olduğu alanlardan biridir. Ayrıca, kaynakların korunması ve ortak çevre sorunlarıyla mücadele konularında küresel ölçekte etkin bir yönetimin varlığından bahsetmek de güçtür. Bu nedenler, rejimleri küresel çevre yönetiminde sıklıkla başvurulan araçlar haline getirmektedir.

Uluslararası çevre rejimleri, çevre sorunlarına çözüm üretebilmenin ötesinde, uluslararası İş birliğini güçlendirme ve devletler arasında ortaya çıkabilecek çatışmaları engelleme gibi işlevlerinden ötürü uluslararası ilişkiler açısından oldukça önemlidirler. Bu durum, disiplin içerisinde çevre rejimlerinin etkinliğine yönelik ilgiyi artırmaktadır. Ancak çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi, hem bu rejimlerin özelliklerinden, hem de disiplinin yapısından kaynaklanan nedenlerden ötürü problemlili bir konudur. Uluslararası ilişkiler disiplinin geleneksel çerçevesi bütünsel anlamda çevre rejimlerinin etkinliğini değerlendirmede yetersiz kalmaktadır. Bu varsayımdan hareketle çalışmanın temel iddiası, rejim etkinliğini daha geniş bir bağlamda değerlendiren yaklaşımlara ve etkinliği belirleyen faktörler konusunda güç dağılımı ve çıkar çatışmalarının ötesinde farklı unsurları hesaba katan bütüncül bir bakış açısına ihtiyaç olduğudur.

Uluslararası çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesine ilişkin literatürde, üzerinde uzlaşmaya varılmamış, birbirini dışlayan ya da tamamlayan nitelikteki farklı yakla-

<sup>1</sup> Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences", Stephen D. Krasner (der.), *International Regimes*, Londra, Cornell University Press, 1991, s. 2.

<sup>2</sup> Donald J. Puchala ve Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis", Krasner, *International Regimes*, s.62.

<sup>3</sup> Martin List ve Volker Rittberger, "Regime Theory and International Environmental Management", Andrew Hurrell ve Benedict Kingsbury (der.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1992, s. 86-87; Oran R. Young ve Michael Zürn, "The International Regimes Database: Designing and Using a Sophisticated Tool for Institutional Analysis", *Global Environmental Politics*, Cilt 6, No 3, 2006, s. 121.

şım ve görüşlerin varlığı dikkat çekicidir. Bu konuda etkinliğin tanımlanmasından ölçülmesine, rejimlerin etkinlik yönünden karşılaştırılmasına ve bir rejimi etkin kılabilecek faktörlerin neler olduğuna ilişkin bir dizi farklı yaklaşımın olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı söz konusu yaklaşımları analiz ederek, sınırlılıklarını ortaya koymak ve rejim etkinliği analizinde kullanılacak kuramsal ve metodolojik çerçevenin ana hatlarını tanımlamaktır. Çalışma, etkinliğin tanımlanması, ölçülmesi, farklı rejimlerin etkinlik yönünden karşılaştırılması ve etkinliği belirleyen faktörler olmak üzere rejim etkinliğine ilişkin dört temel konudaki farklı yaklaşımların değerlendirilmesi üzerine inşa edilmiştir. Ancak meselenin kuramsal boyutunu netleştirmek amacıyla çalışmada ilk olarak rejim kuramları bağlamında uluslararası çevre rejimlerine yönelik bir analiz yapılacak ve çevre rejimlerinin ayırt edici özellikleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

## Uluslararası İlişkiler Kuramları Bağlamında Çevre Rejimleri ve Özellikleri

Uluslararası İlişkiler disiplini içinde rejimlere ilişkin tartışmalar genel olarak güç, çıkar ya da bilgiyi merkeze alan yaklaşımlar üzerine temellendirilmektedir. Söz konusu yaklaşımların sırasıyla Yeni Gerçekçi, liberal ve inşacı uluslararası ilişkiler kuramlarının bakış açılarını yansıttığı söylenebilir. Yeni Gerçekçi kurama göre rejimler, hâkim bir gücün varlığına bağlı olarak ortaya çıkmakta ve işlemektedirler. Hâkim güç, kendi çıkar algılamasına bağlı olarak belirli bir rejimin oluşturulmasına yönelik iradesini ortaya koymakta ve diğer unsurların ikna ya da baskı ve zorlama gibi yöntemlerle rejime katılımını sağlamaktadır. Bu argüman, tek bir hâkim gücün olmadığı, çeşitli güç koalisyonlarının nispi kazanç esasına bağlı olarak işbirlikçi davranışlarını sürdürdüğü durumlar için de geçerlidir. Liberal kurama göre ise devletler, bencil ve rasyonel aktörler olmakla birlikte, ortak çıkarları gereği belirli alanlarda İş birliğine gidebilmektedirler. İş birliğine faydacı bir yaklaşımla bakan liberallere göre, devletler bireysel faydanın maksimizasyonu güdüsüyle hareket ettikleri için mutlak kazançla ilgilenenler ve diğer tarafın kazancı İş birliği açısından caydırıcı bir faktör olmaktan çıkacaktır. Devletler, ortak çıkarlarının söz konusu olduğu alanlarda ancak İş birliği yoluyla kazanç sağlayabilirler. Bu nedenle liberaller için uluslararası rejimlerin oluşturulmasında çıkar kavramı belirleyici bir rol oynamaktadır. Uluslararası ilişkileri aktör ve davranış temelli bir yapı olarak değil de sosyal bir yapı ve süreç olarak gören inşacılar göre ise rejimlerin oluşturulmasında soruna ilişkin bilgi ve bilinç düzeyinin artması, sosyal öğrenme ve normlar önemli bir rol oynamaktadır.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Gail Osherenko ve Oran R. Young, "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases", Oran R. Young ve Gail Osherenko (der), *Polar Politics Creating International Environmental Regimes*, Cornell University Press, 1993, s. 8-20; Krasner, "Structural Causes", s.10-21; Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", Krasner, *International Regimes*, s.132-127; Norman J. Vig, "Governing the International Environment", Regina S. Axelrod et al. (der.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, 2005, s. 4.; Men Honghua, "Critiques of the Theory of International Regimes: The Viewpoints of Main Western Schools of Thought", <http://www.irchina.org/en/pdf/mhh1.pdf> (Erişim Tarihi 13 Nisan 2011).

Genel itibarıyla rejimlerin oluşturulması sürecine odaklanan söz konusu kuramların hiç biri, tek başına çevre rejimlerinin oluşturulması ve işleyişini açıklayacak güce sahip değildir. Örneğin gerçekçilerin öngördüğünün aksine, çevre rejimlerinin oluşturulmasında hâkim bir gücün varlığı belirleyici bir unsur değildir. Çevre rejimleri, çoğu durumda hâkim bir gücün yokluğunda, hatta ona rağmen oluşturulmaktadır.<sup>5</sup> Diğer taraftan, çevre rejimlerini devletlerin bireysel çıkarlarını gerçekleştirmelerinin bir aracı olarak görmek de doğru değildir. Bu bakış açısı, rejimlerin oluşturulmasındaki moral unsurun (küresel bir çevre sorununa çözüm üretebilme) görmezden gelinmesi anlamına gelmektedir. Bu süreç esas itibarıyla çatışan çıkarların çevresel amaç ve öncelikler için uzlaştırılmasından ibarettir. Ancak müzakere sürecinde devletlerin çıkarlarının önemli bir belirleyici olduğu ve rejim kurallarının çoğu durumda güçlü devletlerin çıkarları doğrultusunda oluşturulduğu da belirtilmelidir.<sup>6</sup> Bu nedenle, her ne kadar çevre rejimlerinin oluşturulması süreci, büyük ölçüde inşacıların savlarıyla uyumlu gibi gözüküyorsa da, bu kurumların varlığını güç algılamaları ve çıkar ilişkilerinden bağımsız düşünmek pek mümkün değildir. Örneğin, Kyoto Protokolü'nün hali hazırda kendinden beklenen etkiyi gösterememiş olması, hâkim bir gücün desteğinin yokluğuna ya da sorunun çözümü için önerilen politikaların devletlerin ekonomik çıkarlarıyla uyuşmamasına bağlanabilir. Benzer şekilde, Atıkların Sınır Ötesi Taşınması ve Bertarafına İlişkin Basel Sözleşmesi'nin uluslararası atık ticaretini yasaklama konusundaki başarısızlığı, söz konusu yasağın özellikle güçlü devletlerin çıkarlarıyla çatışmasına bağlı olarak açıklanabilir.

Uluslararası çevre rejimlerinin belirli bir kuramsal çerçeve bağlamında açıklanamayışı, bu rejimlerin ne denli karmaşık yapılar olduğunu da ortaya koymaktadır. Bunun en önemli nedeni ise çevre rejimlerine konu olan sorunların niteliğidir.<sup>7</sup> Çevre sorunlarının

<sup>5</sup> John W. Meyer et al. "The Structuring of a World Environmental Regime 1870-1990", *International Organization*, Cilt 51, No 4, 1997, s. 627; Gabriela Kütting, *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Environmental Agreements*, Londra, Routledge, 2000, s.14; Peter M. Haas ve Jun Sundgren, "Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty", Nazli Choucri (der.), *Global Accord*, MIT Press, 1993, s.413.

<sup>6</sup> Lawrence Susskind, *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*, New York, Oxford University Press, 1994, s.33.

<sup>7</sup> Çevre sorunları doğaları gereği sınır tanımayan nitelikte sorunlardır. Çevre sorunlarının etkilerini belirli bir bölge ya da belirli bir zaman dilimi ile sınırlandırmak mümkün değildir. Ayrıca çevre sorunları birbiriyle bağlantılı sorunlardır ve bu sorunların ortaya çıkışında neden sonuç ilişkileri net bir şekilde belirlenmemektedir. Örneğin iklim değişikliği, ormansızlaşma, çölleşme, biyolojik çeşitliliğin kaybı ve sulak alanların yok olması gibi sorunlar arasında karşılıklı ve döngüsel bir ilişki vardır. Bu nedenle belirli bir sorunun tek başına yaratacağı etkiden ziyade, sinerjik bir etki söz konusu olmaktadır. Çevre sorunlarının birbiriyle bağlantılı olması çözüm için üretilen politikaları da etkilemektedir. Belirli bir sorunun çözümü için önerilen bir politika, diğer bir sorunu olumlu ya da olumsuz şekilde etkileyebilmektedir. Ayrıca çevre sorunlarına ilişkin bilimsel bilgi düzeyi sınırlıdır. Sorunun gelecekte alacağı durum ve etkileri konusunda tam bir bilimsel kesinliğe ulaşmak mümkün değildir. Bkz. David Leonard Downie, "Global Environmental Policy: Governance Through Regimes", Regina S. Axelrod et al. (der.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, 2005, s.74-78; Toru Iwama, "Emerging Principles and Rules For The Prevention and Mitigation of Environmental Harm", Edith Brown Weiss (der.), *Environmental*

aynı zamanda ekonomik ve siyasi bir boyuta sahip olması, bu rejimlerin oluşturulması ve işleyişi sürecinde ciddi bir güçlük yaratmaktadır. Çevre rejimleri oluşturulurken bir taraftan ele alınan sorunun çözümüne yönelik etkin bir politika oluşturulmaya çalışılırken, diğer taraftan devletlerin çatışan ekonomik ve siyasi çıkarları arasında bir denge oluşturmak ve maliyetlerin bölüşümü sorununa adil bir çözüm bulmak gerekmektedir. Ayrıca, devletlerin egemenlik haklarına müdahale olarak algılanabilecek sınırlama ve eylemlerden kaçınmak, devletler arasında ortaya çıkabilecek çatışma ve gerilimleri ortadan kaldırmak gibi pek çok sorunla da mücadele etmek gerekmektedir.<sup>8</sup> Bu durum, kaçınılmaz bir şekilde çevre rejimlerinin kurumsal yapısını ve gücünü etkilemektedir. Çevre rejimlerinin ele alınan sorunun niteliğine karşılık gelecek derecede güçlü bir kurumsal yapıya sahip olamayışı, bu rejimlerin çoğu durumda ele alınan sorunun çözümünde başarısız kalmasına yol açmaktadır. Bu durum çevre rejimlerinin önemini ve işlevselliğini tartışılır kılmakta ve rejimlerin etkinliğinin değerlendirilmesine yönelik çabaları artırmaktadır.

## Çevre Rejimlerinde Etkinliğin Tanımlanması Sorunu

Genel anlamda Uluslararası İlişkiler disiplini, farklı şartlar altında devletlerin ne türden davranışlar sergilediği/sergileyeceği meselesini merkeze alan bir anlayışa sahiptir. Bu durum, rejim araştırmaları kapsamında rejimlerin oluşturulması, müzakere süreci ve devletlerin rejime uyumu gibi konulara ağırlık verilmesine yol açmıştır. Buna karşın rejimlerin etkinliği, yani rejimlerin ele aldıkları sorunun çözümündeki yeterlilikleri ihmal edilen bir konu olmuştur.<sup>9</sup> Ancak çevresel meselelerin devletlerin özellikle ekonomik, ticari ve güvenliğe dair alanlardaki ilişkilerinde önemli bir belirleyici haline gelmesi, bu sorunların çözümüne yönelik politikalara ve dolayısıyla çevre rejimlerinin etkinliğine yönelik ilgiyi artırmıştır.

Ne var ki, çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi oldukça karmaşık ve tartışmalı bir konudur. Bu tartışmanın odağını etkinliğin tanımlanmasında temel gösterenin ne olacağı sorusu oluşturmaktadır. Bu noktada, çevrenin durumundaki değişim ile ilgili aktörlerin davranışındaki değişim şeklinde iki temel gösterge ön plana çıkmaktadır. Söz konusu göstergeler bağlamında etkinlik ya rejimin ele aldığı sorunu çözmedeki başarısı ya da rejimin iyi işleyen bir İş birliği yoluyla aktörün davranışında istenilen yönde bir değişiklik oluşturması şeklinde tanımlanmaktadır. Kütting bunu, çevresel etkinlik ve kurumsal etkinlik kavramları ile açıklamaktadır.<sup>10</sup>

Çevresel etkinlik kavramı, rejimin ele aldığı çevresel problemin çözümüne katkı sağlamasını ifade etmektedir. Aslında rejim etkinliğine ilişkin çalışmalarda, etkinliğin temel göstergesinin ele alınan sorunun çözümü olduğu konusunda genel bir kabulün olduğu

---

*Change and International Law*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, s.110-112.

<sup>8</sup> Downie, "Global Environmental Policy", s.71-78; Susskind, *Environmental Diplomacy*, s.18-24.

<sup>9</sup> Sofia Frantzi, "What Determines The Institutional Performance of Environmental Regimes? A Case Study of The Mediterranean Action Plan", *Marine Policy*, No 32, 2008, s.618.

<sup>10</sup> Kütting, *Environment, Society and International Relations*, s.30.

görülmektedir.<sup>11</sup> Ancak böyle bir göstergeden yola çıkarak rejimin ya da anlaşmanın<sup>12</sup> etkin olup olmadığına karar vermek güçtür. Bu noktada çevrenin durumundaki iyileşmenin kurumdan kaynaklanıp kaynaklanmadığını tespit etmek önemli bir sorun oluşturmaktadır. Ne kadar titiz bir değerlendirme yapılırsa yapılsın, çevredeki değişimin salt rejimden kaynaklandığına karar vermek mümkün değildir.<sup>13</sup> Zira bir rejimin etki doğurabilmesi, özellikle çevresel konular söz konusu olduğunda yıllar alabilmektedir. Bu süre zarfında çevresel, sosyo-ekonomik ve hatta politik şartlarda önemli değişiklikler olabilmektedir. Bunların yanı sıra, sorunun çözümünü etkileyebilecek farklı etkenlerden de söz edilebilir. Örneğin çevre bilincinin artması, teknolojik gelişme ya da ekonomik durgunluk gibi nedenler de söz konusu çevresel iyileşmede rol oynayabilmektedir. Diğer taraftan, çevresel niteliklere ilişkin verilerin azlığı ve pek çok ülkenin çevresel veri toplama ve analizi konusundaki yetersizliği bu tip bir etkinlik göstergesinin kullanılmasını zorlaştırmaktadır.<sup>14</sup>

Bu nedenle pek çok araştırmacı etkinliği daha mütevazı bir şekilde tanımlamakta ve değerlendirmektedir: “kurumun istenilen yönde bir davranış değişikliği göstermesi”.<sup>15</sup> Bu anlamda “kurumsal etkinlik, iyi işleyen bir kurumsal yapı ve İş birliği bağlamında rejimin, aktörün davranışında rejim olmadığı takdirde ortaya çıkmayacak olan bir değişim yaratmasıdır”.<sup>16</sup> Etkinliğin bu anlamı, çevresel iyileşme ya da gelişmenin rejim sonucunda ortaya çıkmış olmasını gerektirmemektedir. Burada ilkesel olarak davranıştaki değişimin, çevrenin durumunda da bir iyileşme sağlayacağı varsayılmaktadır. Aslına bakılırsa rejim ve davranış değişikliği arasındaki ilişki daha özellikli ve nedensellik bağı güçlü bir ilişkidir. Buna rağmen davranışta meydana gelen değişimi de bütünüyle rejime bağlamak güçtür.<sup>17</sup> Diğer taraftan davranışsal analizler, rejimin aktörün davranışını değiştirmedeki rolünü açıklayabilse de çevrenin durumu hakkında bilgi vermemektedir. Oysa uluslararası çevre

<sup>11</sup> Bkz. Oran R. Young ve George J. Demko, “Improving the Effectiveness of International Environmental Governance Systems”, Oran R. Young et al. (der.), *Global Environmental Change and International Governance*, Hanover, University Press of New England, 1996; Jørgen Wettestad, “Designing Effective Environmental Regimes: The Conditional Keys”, *Global Governance*, Cilt 7, No. 3, 2001; Arild Underdal, “One Question, Two Answers”, Edward L. Miles et al. (der.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MIT Press, 2001, s.3-45; Kütting, *Environment, Society and International Relations*, s.32; Carsten Helm ve Detlef Sprinz, “Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes”, *Journal of Conflict Resolution*, Cilt 44, No 5, 2000, s.632.

<sup>12</sup> “Anlaşma hak ve yükümlülükler doğuran hukuki bir araçtır. Rejimler ise belirli norm ve kurallara uyumun sonucu olarak ortaya çıkan istikrarlı davranış kalıplarını temsil eden sosyal bir kurumdur”. Ancak literatürde çoğu kez belirli bir sorun alanını düzenleyen kurumlar olarak rejim ve anlaşma terimleri birbiri yerine kullanılmaktadır. Bunun en önemli nedeni anlaşmaların ilgili sorun alanındaki rejimlerin temelini oluşturması ve rejim kurallarının büyük ölçüde ilgili anlaşma tarafından belirlenmesidir. Bkz. List ve Rittberger, “Regime Theory”, s.89.

<sup>13</sup> Oran R. Young, “Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes”, *Global Environmental Politics*, Cilt 1, No 1, 2001, s.102.

<sup>14</sup> Haas ve Sundgren, “Evolving International Environmental Law”, s. 409.

<sup>15</sup> Kal Raustiala, “Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation”, *Case W. Res. J. INT’L L*, Cilt 32, No 387, 2000, s.394.

<sup>16</sup> Kütting, *Environment, Society and International Relation*, s.4.

<sup>17</sup> Young, “Inferences and Indices”, s.115-116.

rejimlerinin uygulanması ile çevrenin durumu arasında bazı bağlantılar kurmak, rejimlerin nedensel önemini aydınlatmak açısından gereklidir.<sup>18</sup>

Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde ve rejim kuramları bağlamında yapılan değerlendirmelerde, genel olarak etkinlik kavramının kurumsal anlamı üzerine odaklanılmaktadır. Bunun görünürdeki nedeni çevresel göstergelere dayalı bir etkinlik değerlendirmesi yapmanın güçlüğü ve sınırlılıklarıdır. Ancak rejimlerin ele aldıkları çevresel problemin çözümündeki yeterlilikleri, aynı zamanda uluslararası ilişkilerin temel sorunu olan, çeşitli aktörlerin davranışlarının arkasındaki mantığı bulma ve tanımlama sorunun dışında kalmaktadır.<sup>19</sup> Bu nedenle rejim etkinliğinin çevresel göstergeler yerine, aktörlerin davranışı üzerinden analiz edilmesi, disiplin içerisinde daha uygun bir yaklaşım olarak görülmektedir. Bu bağlamda rejimin, taraflar arasında işbirlikçi bir davranış modelinin geliştirilmesini sağlayıp sağlamadığı, aktörlerin süregelen davranışları üzerinde rejime bağlı olarak bir davranış değişikliğinin gerçekleşip gerçekleşmediği gibi hususlar etkinlik analizinin temel çerçevesini oluşturmaktadır. Burada rejimin etkinliğinin değerlendirilmesinde problem çözümden çok, rejimin kurumsal işleyişine ağırlık verilmektedir. Bu anlamda rejim kuramınca kullanılan geleneksel kuramsal çerçevenin çevre rejimlerinin bir bütün olarak etkinliğini analiz etmede yetersiz kaldığı ve geleneksel yaklaşımın metodolojik sınırlılıklarını aşacak yeni yaklaşımların geliştirilmesine ihtiyaç olduğu söylenebilir. Çünkü mesele sadece bir konuda İş birliği yapmaya çalışan aktörlerin davranışını açıklamak değildir. Uluslararası bir problemin ne kadar etkin bir biçimde ele alındığını ya da nasıl daha etkin bir biçimde ele alınabileceğini analiz etmeden, sadece aktörlerin davranışını açıklamaya çalışmak, çevre rejimlerinin etkinliğini değerlendirmede yetersiz kalacaktır.<sup>20</sup> Bu noktada bizi disiplinin sınırlarını zorlamaya itecek temel soru ise uluslararası çevre rejimlerine nasıl bakmamız gerektiğiyle ilgilidir. Buna göre rejimler, uluslararası politik sistemde anarşinin üstesinden gelmek ve uluslararası normlara uyumu sağlamak üzere devletlerin davranışına yön vermek amacıyla oluşturulan kurumlar mıdır, yoksa çevre rejimlerinin amacı aslında belirli çevre sorunlarının çözümü müdür?<sup>21</sup> Bu soruya verilecek yanıt, etkinliğin hangi anlamı üzerine odaklanmamız gerektiğini de belirleyecektir.

## **Çevre Rejimlerinde Etkinliğin Ölçülmesi Sorunu**

Çevre rejimlerinin etkinliğini tanımlamada kullanılan ölçütlerin farklılık göstermesi, doğal olarak bu rejimlerin etkinliğinin ölçülmesinde kullanılan göstergelerin ya da yöntemlerin de farklı olmasına yol açmaktadır. Genel olarak çevresel etkinlik için çevresel kalitedeki değişim, kurumsal etkinlik içinse hedef grubun davranışlarındaki değişim ele alınmaktadır. Çevrenin durumundaki değişimin belirlenmesinde emisyon miktarındaki

<sup>18</sup> Chenaz B. Seelarbokus, "Effectiveness of Environmental Treaties: Trend Analysis of Treaty-Based Environmental Indicators", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Cilt 7, No 3, 2005, s.502.

<sup>19</sup> Kütting, *Environment, Society and International Relation*, s.5.

<sup>20</sup> *Ibid.*, s.140.

<sup>21</sup> Daniel C. Matisoff, "Are International Environmental Agreements Enforceable? Implications for Institutional Design", *International Environmental Agreements*, Cilt 10, No 3, 2010, s.167.



artış, korunan alanların sayısı, bitki ve tür çeşitliliği ve atık miktarı gibi çeşitli göstergeler kullanılabilirken, davranışsal analizde resmi uyum verileri ve devlet politikasındaki değişiklikler önemli göstergeler olarak görülmektedir.

Ancak hemen belirtelim ki, çevre rejimlerinin etkinliğinin ölçülmesinde gerek çevresel etkinlik, gerekse kurumsal etkinlik açısından geçerli olan bir takım metodolojik sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlardan ilki, değişimin nasıl ölçüleceğiyle ilgilidir. Bir diğer sorun ise söz konusu değişimin ne ölçüde rejime atfedebileceğidir.<sup>22</sup> İlk sorunla ilgili olarak rejim öncesi durum ile rejim sonrasındaki durum arasında bir kıyaslama yapmak ya da rejimin olmadığı durumda çevrenin durumunun ne olacağına dair varsayımsal durum ile mevcut durum arasında bir kıyaslama yapmak şeklinde farklı seçenekler öne sürülmektedir.<sup>23</sup> Ancak her iki seçenekte de, elde edilen sonucu rejime atfetme sorunu görmezden gelinse bile, devletlerin rejim olmaksızın da üstlenebilecekleri çevresel hedeflerin olabileceği ve rejim öncesi duruma göre bir değişim kaydedilse de sorunun ideal çözümüne ne ölçüde yaklaştığı konusu ihmal edilmiş olacaktır.<sup>24</sup> Bu nokta Underdal'ın öne sürdüğü bir başka etkinlik ölçütünden söz edilebilir. Underdal rejim etkinliği sorununun iki ana boyutu arasında bir ayırımı gitmiştir. Buna göre kolektif optimuma uzaklık ve görelî gelişme, çevre rejimlerinin etkinliğinin ölçülmesinde kullanılacak temel perspektifleri ortaya koymaktadır. Kolektif optimuma uzaklık, geçerli rejim bağlamında ortak bir problemin ne derecede çözülebildiğiyle ilgilidir. Kolektif optimum kavramı, problemin teknik anlamda ideal ya da politik anlamda taraflar açısından tatmin edici çözüm düzeyini ifade etmektedir. Görelî gelişme ise rejimin oluşturulmasından itibaren kat edilen mesafeyi, yani rejimin geldiği noktayı gösteren bir kavramdır.<sup>25</sup> Bu anlamda Underdal'ın bir rejimin eş zamanlı olarak hem problemin ideal ya da tatmin edici çözüm düzeyine ne ölçüde yaklaştığını, hem de rejimin geldiği noktayı birlikte değerlendirme imkânı sunan bir ölçüt geliştirdiğini söylemek mümkündür.

Önemli bir diğer sorun ise çevrenin durumunda ya da aktörlerin davranışında gözlemlenen değişimin rejimin bir sonucu olarak ortaya çıktığına ilişkin ikna edici kanıtlara sahip olmaktır. Bu aynı zamanda rejimlerin nedensel önemini ortaya koymak açısından da gereklidir. Ancak rejimin etkisini eşzamanlı olarak işleyen dışsal faktörlerin etkisinden ayırt etmek son derece güçtür. Çoğu durumda gözlemlenen sonuçlar rejimin ve onunla birlikte işleyen dışsal faktörlerin toplam etkisini yansıtmaktadır.<sup>26</sup> Young, bu sorunu aşmak için rejim ile değişim arasındaki nedensel bağ konusunda endişelenmeksizin, işe rejimin oluşturulmasını takiben ortaya çıkan kilit değişkenlerdeki değişimin boyutunu ölçmek için somut bir çaba göstermekle başlanması gerektiğini belirtmektedir.<sup>27</sup> Bu çaba, rejimin oluşturulmasını başlangıç noktası olarak, hedef grubun davranışındaki değişimin boyutu-

<sup>22</sup> Young, "Inferences and Indices", s.100; Frantzi, "What Determines", s.618.

<sup>23</sup> Oran R. Young, "Evaluating The Success of International Environmental Regimes: Where Are We Now?", *Global Environmental Change*, Cilt 12, 2002, s.73.

<sup>24</sup> Helm ve Sprinz, "Measuring the Effectiveness", s.633-635.

<sup>25</sup> Underdal, "One Question", s.7-8.

<sup>26</sup> Young ve Zürn, "The International Regimes Database", s.134.

<sup>27</sup> Young, "Inferences and Indices", s.101-102.

nu belirleyecek ya da çevresel göstergelerden hareketle çevrenin durumundaki değişimi ortaya koyacak zaman serilerinin oluşturulmasını içermektedir. Ancak gerek davranışsal analiz, gerekse çevresel analize ilişkin zaman serileri oluşturmanın önemli sınırlılıkları olduğu ve bunların rejim etkinliğinin sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesini etkileyeceği belirtilmelidir. Öncelikle her iki analiz açısından da özellikle rejim öncesi döneme ilişkin veri elde etme gücü önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bununla birlikte araştırma evreninin niteliği de etkinlik analizini karmaşık hale getirebilmektedir. Örneğin kirletici emisyonlarına ilişkin bir davranışsal analizde, sadece üye devletlerin faaliyetleri değil, aynı zamanda enerji üreten ve tüketen şirketlerin, hatta bireylerin davranışlarını değerlendirmenin çok ciddi bir çaba gerektireceği açıktır.<sup>28</sup> Çevresel analizlerde bu sorun, genellikle temsili ülke seçimi yoluyla çözülmeye çalışılmaktadır. Ancak bu durumda da temsili ülkelerin seçimi ve seçilen ülkelerin genel eğilimi yansıtmaması gibi sorunlarla karşılaşabilmektedir. Bir diğer sorun ise bazı durumlarda rejim amaçlarının çakışması ve ilgili değişikliğin hangi rejimin sonucunda ortaya çıktığına karar verilememesidir.<sup>29</sup>

Tüm zorluk ve sınırlılıklarına karşın zaman serileri yoluyla rejimin oluşturulmasını takip eden dönemde ortaya çıkan davranışsal ya da çevresel değişimlerin belirlenmesi, rejimin etkinliği konusunda bir yargıya ulaşmak için rejim ile değişim arasında nedensel bir bağ kurma sorununu yeniden gündeme getirmektedir. Bu sorunla ilgili olarak, rejimlerin bir dizi sonuç ürettiği ve bu sonuçların analiz edilerek, aralarındaki ilişkinin saptanmasının rejim ve değişim arasındaki bağın kurulmasını kolaylaştıracağı ileri sürülmektedir.<sup>30</sup> Skjærseth ve Wettstad'a göre rejimlerin çıktısı (*output*), sonuç (*outcome*) ve etki (*impact*) şeklinde ifade edilen üç temel sonucu bulunmaktadır ve rejimlerin etkinliği, bu sonuçlar bağlamında değerlendirilmelidir.<sup>31</sup> Underdal da benzer şekilde çıktı, sonuç ve etkiyi bir rejimin etkinliğinin değerlendirilmesindeki üç temel aşama olarak görmektedir.<sup>32</sup> Çıktılar, genel olarak rejimi kâğıttaki bir düzenlemeden uygulamaya aktarmada ihtiyaç duyulan süreç ve düzenlemelerin (uluslararası anlaşmanın onaylanması, yürürlüğe konması ve ilgili organizasyonların oluşturulması gibi) tümünü ifade etmektedir. Sonuçlar ise oluşturulan ve işlerlik kazanan bir rejimden kaynaklanan davranışsal değişimlere işaret etmektedir. Etki ise rejimin işaret ettiği sorun bağlamında (örneğin ozon tabakasına zararlı emisyonların azaltılması, balık stoklarının artırılması gibi) ölçülebilir değişkenler üzerinden problemin çözülme durumunu göstermektedir.<sup>33</sup>

Rejimin çıktıları, sonuçları ve etkileri üzerinde yapılacak üç aşamalı bir analiz potansiyel olarak rejim ile rejimin sonucu olarak değerlendirilebilecek süreçler arasındaki nedensellik bağını kurmamıza yardımcı olarak, rejimin etkinliği konusunda daha doğru

<sup>28</sup> Ibid., s.115-116.

<sup>29</sup> Seelarbokus, "Effectiveness of Environmental Treaties", s.499, 521.

<sup>30</sup> Young, "Evaluating The Success", s.73-77; Jon Birger Skjærseth ve Jørgen Wettstad, "Understanding the Effectiveness of EU Environmental Policy: How Can Regime Analysis Contribute?", *Environmental Politics*, Cilt 11, No 3, 2002, s.99-120; Underdal, "One Question", s.3-45.

<sup>31</sup> Skjærseth ve Wettstad, "Understanding the Effectiveness", s.106-107.

<sup>32</sup> Underdal, "One Question", s.6.

<sup>33</sup> Young, "Evaluating The Success", s.74.

bir kaniya ulaşmamızı sağlayacaktır. Çünkü rejim ile rejimin çıktıkları olarak görülen uygulama mevzuatı, konuya ilişkin düzenlemelerin artması, uygulamadan sorumlu birimlerin oluşturulması gibi süreçler arasında doğrudan bir ilişki vardır. Bunlar, anlaşma şartları doğrultusunda ortaya çıkan ve ona bağlı sonuçlardır. Diğer taraftan, söz konusu süreçlerin yerine getirilmiş olmasının davranış değişikliği üzerinde de etkili olabileceğini ve nihayet davranıştaki değişimin çevre kalitesi üzerinde olumlu sonuçlar oluşturabileceğini varsaymak mantıksal olarak mümkündür.<sup>34</sup>

Ancak rejim ile davranış değişimi (sonuç) ya da çevresel değişim (etki) arasındaki nedensellik ilişkisi, rejim ile çıktı arasındaki nedensellik ilişkisinden çok daha karmaşıktır. Yani rejimin belirli çıktılar üretmiş olması, onun davranış değişimi ya da çevre probleminin çözümü konusunda da etkin olduğunu göstermemektedir. Aslında etkili rejimler tipik olarak her üç kategoriye de denk düşecek sonuçlara sahiptir. Ancak rejimler sonuç ya da etki üretmeksizin de çıktı oluşturabilirler. Yine, çıktı ve sonuçların üretilmesi problemin çözümünde başarılı olmayı sağlayamayabilmektedir. Örneğin Kyoto Protokolü yürürlüğe girmiş ve uygulanmakta olmasına karşın, iklim değişikliği sorunu henüz çözülebilmemiş değildir. Kısacası çıktı ve sonuç alanındaki başarı, etki alanındaki başarıyı garanti etmemektedir. Diğer taraftan, rejim sonrası dönemde problemin çözümü konusunda kaydedilen ilerlemeyi, rejime ilişkin çıktı ve sonuçların varlığını dikkate alarak, bütünüyle rejime atfetmek de mümkün değildir.<sup>35</sup>

## Çevre Rejimlerinin Etkinlik Yönünden Karşılaştırılması

Rejim etkinliğine ilişkin çalışmaların önemli bir boyutunu da farklı rejimlerin etkinliklerinin karşılaştırılması ve bu yolla hangi kurumsal özelliklerin bir rejimi etkin kıldığı ya da kılacağıın belirlenmesi çabası oluşturmaktadır. Mitchell, rejim etkinliğine ilişkin analizlerde tek bir rejim yerine, birkaç rejimin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesinin daha güvenilir sonuçlar sağlayacağını öne sürmektedir.<sup>36</sup> Tek bir rejimin incelenmesi durumunda, hangi kurumsal özelliklerin ya da diğer dışsal faktörlerin gözlemlenen sonucun ortaya çıkmasında etkili olduğunu tanımlamak zordur. Birkaç rejimi analiz etmek, kurumsal yapıya ilişkin kimi özelliklerin etkisinin, belirli bağlamlara özgü olup olmadığının tanımlanması açısından önem taşımaktadır. Çünkü bazı kurumsal özellikler belirli şartlar altında iyi işlerken, diğer şartlar altında kötü sonuçlar verebilmektedir. Örneğin Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü, genel olarak büyük şirketler tarafından üretilen ozon tabakasına zararlı, sınırlı sayıdaki gazın üretimi ve tüketiminin kontrolüne odaklanan nispeten dar kapsamlı bir rejimdir. Ancak bu gazların kullanımına son verilmesi, üretim sisteminde maliyetli dönüşümleri gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, Montreal Protokolü'nün etkinliği açısından güçlü bir izleme ve denetim mekanizmasından daha güçlü bir fon mekanizmasına sahip olmak daha önemlidir. Diğer taraftan Biyolojik

<sup>34</sup> Underdal, "One Question", s.6.

<sup>35</sup> Young, "Evaluating The Success", s.74; Young, "Inferences and Indices", s.116.

<sup>36</sup> Ronald B. Mitchell, "Problem Structure, Institutional Design, and the Relative Effectiveness of International Environmental Agreements", *Global Environmental Politics*, Cilt 6, No 3, 2006, s.72-89.

Çeşitlilik Sözleşmesi ya da CITES Sözleşmesi'nde (Nesli Tehlikede Olan Yabani Bitki ve Hayvan Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme) kontrol altına alınan türlerin sayıca fazla olması ve türlerin korunmasına tehdit oluşturan faaliyetlerin ve dolayısıyla aktörlerin fazla olması bu rejimlerin etkinliği açısından güçlü bir izleme ve yaptırım mekanizmasını daha önemli kılmaktadır.<sup>37</sup> Kısacası çevre rejimleri açısından yaptırımların mı, yoksa teşvik ve özendiricilerin mi daha etkin araçlar olduğu ya da hangi durumda yaptırımların, hangi durumda teşvik ve özendiricilerin daha etkin olduğu, hangi problemlerin çözümünün güç, hangilerinin kolay olduğu, yeni bir davranış modeli gerektiren rejimlerin mi yoksa mevcut davranışı yasaklayan rejimlerin mi daha iyi işlediği gibi soruların tek bir rejimin analizi yoluyla ikna edici şekilde yanıtlanması güçtür.<sup>38</sup>

Rejim etkinliğinin değerlendirilmesinde birden fazla rejimin karşılaştırılması yoluna gidilmesi, etkinliğin ölçülmesinde niceliksel analizlerin kullanılmasını gündeme getirmektedir. Rejim etkinliğinin değerlendirilmesine yönelik çalışmaların büyük bir kısmı, sadece tek bir rejimin değerlendirildiği niteliksel analizlere dayanmaktadır. Ancak son zamanlarda etkinliğin ölçülmesine ilişkin niceliksel yöntemlerin geliştirilmesine yönelik çabaların arttığı görülmektedir.<sup>39</sup> Niceliksel analizler belirli bir durumu bütünüyle açıklamada yetersiz kalsalar da, bir dizi durum arasındaki ilişkinin genel olarak tanımlanmasında daha güçlü bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Ne var ki, rejimlerin karşılaştırılmasından onların etkinliklerine ilişkin sağlıklı sonuçlar elde edilip edilemeyeceği tartışmalı bir konudur. Örneğin Mitchell, karşılaştırmalı analizin ve niceliksel yöntemin avantajlarını ortaya koymasına rağmen rejimler arası karşılaştırma yapmamıza imkân tanıyacak bir ölçüt bulmanın olası gözükmediğini ifade etmektedir.<sup>40</sup> Benzer amaçlara sahip rejimleri kategorileştirerek, kirlilik rejimleri için emisyon miktarını, yabani yaşam rejimleri için tür sayısındaki değişimi ya da habitatın korunmasını amaçlayan rejimler için ilgili alanların yüz ölçümünü gösterge olarak kullanarak karşılaştırma yapmak kuramsal açıdan mümkün gözükmektedir. Ancak rejimler arası karşılaştırma yapmak, hatta bir rejim içindeki farklı devletlerin performansını karşılaştırmak işlenmiş veri gerektirmektedir. Farklı yöntemlere göre toplanan ve değerlendirilen verilerin karşılaştırma yapmada kullanılması mümkün

<sup>37</sup> David Vogel ve Timothy Kessler, "How Compliance Happens and Doesn't Happen Domestically", Edith Brown Weiss ve Harold K. Jacobson (der.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, MIT Press, 1998, s.25; Edith Brown Weiss ve Harold K. Jacobson, "Getting Countries to Comply With International Agreements", *Environment*, Cilt 41, No 6, 1999, s.19.

<sup>38</sup> Ronald B. Mitchell, "A Quantitative Approach to Evaluating International Environmental Regimes", *Global Environmental Politics*, Cilt 2, No 4, 2002, s.59.

<sup>39</sup> Bkz. Mitchell, "A Quantitative Approach", s.58-83; Helm ve Sprinz, "Measuring the Effectiveness", s.630-652; Evan J. Ringquist ve Tatiana Kostadinova, "Assessing the Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the Helsinki Protocol", *American Journal of Political Science*, Cilt 49, No 1, 2005, s.86-102. Çevre rejimlerine ilişkin niceliksel veri seti oluşturan çalışmalar için bkz. Edward L. Miles *et al.* (der.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MIT Press, 2001; Helmut Breitmeier *et al.*, *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*, Cambridge, MIT Press, 2006.

<sup>40</sup> Mitchell, "A Quantitative Approach", s.70.

değildir. Mitchell'e göre, rejimlerin karşılaştırılmasında göreceli maliyet de önemli bir belirleyicidir. Belirli bir rejimin bir çevresel problemde %1'lik bir değişim yaratmasının üyeleri açısından maliyeti ülkeden ülkeye değişmektedir. Diğer taraftan, belirli bir problemde %1'lik bir değişim yaratmanın maliyeti ile diğer bir problemde aynı oranda değişim yaratmanın maliyeti de birbirinden farklıdır. Doğal olarak bu farklılık rejimler arası kıyaslama yapmayı güçleştirmektedir.<sup>41</sup>

Young ise farklı rejimleri ortak bir çerçeve içinde kıyaslayabileceğimiz standart bir ölçüt geliştirme çabasının mümkün olamayacağını, Helm ve Sprinz'in çalışmalarından hareketle göstermektedir. Helm ve Sprinz'in mevcut durumu eş zamanlı olarak rejimin olmadığı durum ve kolektif optimum karşısında değerlendiren formülleri, etkinliğin ölçülmesine ilişkin standart bir ölçüt geliştirme doğrultusundaki önemli girişimlerden biridir. Söz konusu formül üç değişkeni içermektedir. Buna göre, NR rejimin olmadığı karşıt durumu (*no-regime counterfactual*); AP gerçek performansı (*actual performance*) ve CO kolektif optimumu (*collective optimum*) göstermektedir. Formüle göre Etkinlik (E) = AP-NR/CO-NR'dir. Yani etkinlik gerçek performansla rejimin olmadığı karşıt durum arasındaki farkın, kolektif optimumla rejimin olmadığı karşıt durum arasındaki farka oranıdır. Basitçe kolektif optimum ile rejimin olmadığı durum arasındaki fark, rejimin geldiği noktayı göstermektedir.<sup>42</sup>

Young söz konusu formülün bir anlam ifade edebilmesinin değişkenlere vereceği değere bağlı olduğunu, ancak değişkenlerin değerini tam olarak hesaplamının mümkün görünmediğini belirtmektedir. Ayrıca Young'a göre rejimler farklı etki ve sonuçlara sahip olabilmektedir. Ancak Helm ve Sprinz'in çalışmalarında rejimlerin daha geniş kapsamlı bu sonuçları ihmal edilmektedir. Bu durumda bir rejim, ele aldığı çevresel sorunun çözümünde başarısız olsa bile, Helm ve Sprinz'in etkinlik ölçütü bağlamında yüksek bir etkinlik değerine sahip olabilir. Ya da söz konusu ölçüte göre yüksek bir etkinlik değerine sahip olan rejimler, ülkeler arasında veya ülkedeki farklı sosyal tabakalar arasında ciddi eşitsizlikler oluşturarak, öngörülemeyen yan etkilere yani daha ciddi çevre problemlerine yol açabilir.<sup>43</sup>

Underdal ise neden bazı rejimlerin diğerlerinden daha etkin olduğu ya da hangi kurumsal özelliklerin rejimin etkinliği açısından önemli olduğu sorusuna, karşılaştırmalı bir analizden ziyade, problem yapısını ve kurumsal kapasiteyi merkeze alan bir yaklaşımla yanıt vermektedir. Underdal'a göre çevre rejimlerinin etkinliği, problemin yapısı ile probleme yanıt olmak üzere oluşturulan kurumsal sistem arasındaki etkileşimin bir ürünüdür.<sup>44</sup> Buna göre, uluslararası kurumlar ya iyi bir şekilde tasarlandıkları için ya da kolay bir probleme işaret ettikleri için başarılı bir performans gösterebilirler.<sup>45</sup>

Problem yapısına ilişkin değerlendirmelerde, genellikle belli bazı özelliklerden

<sup>41</sup> Ibid., s.71-73.

<sup>42</sup> Young, "Inferences and Indices", s.109.

<sup>43</sup> Ibid., s.110-114.

<sup>44</sup> Underdal, "One Question", s.3-4.

<sup>45</sup> Mitchell, "Problem Structure", s.75.

hareketle “iyi” ve “kötü” problemler biçiminde genel bir ayırma gidildiği görülmektedir. Buna göre problem yüksek düzeyde bir bilimsel belirsizliğe sahipse, sorunun çözümü- ne ilişkin politikalar konusunda taraflar arasında bir uzlaşma bulunmuyorsa ve toplumun konuya ilgisi zayıfsa, kötü ya da çözümü zor bir problemin varlığından bahsedilebilir. Problemin temel ekonomik aktivitelerden kaynaklanması ve buna bağlı olarak devletlerin çıkarını etkilemesi de çözümü güçleştirmektedir.<sup>46</sup> Bunların yanı sıra problemle bütünleşen fayda ve maliyetlerin ilgili taraflar arasında eşit bir şekilde dağılmaması ya da ortak bir kaynağın belirli bir ülke tarafından aşırı kullanılması/kirletilmesi de bu açıdan önemli bir sorun oluşturmaktadır.<sup>47</sup>

Skjærseth ve Wettstad’a göre de iki rejimin etkinlikleri arasındaki farkı, problem yapısındaki farklılığı analiz etmeden anlamak imkânsızdır.<sup>48</sup> Bu nedenle rejim etkinliğine ilişkin değerlendirmelerdeki en önemli belirleyici, ilgili rejimin ele aldığı sorunun niteliğidir. Karşılaştırmalı etkinlik analizlerinin önemini kabul etmekle birlikte, Mitchell de hangi rejimin daha etkin olduğunu belirlemeye yönelik bir çabada problem yapısının daha ciddi bir şekilde ele alınmasını önermektedir. Çünkü problemin yapısı, aynı zamanda kurumsal yapıyı da belirleyen önemli bir değişkendir.<sup>49</sup>

## Rejim Etkinliğini Belirleyen Faktörler

Rejim etkinliğinin değerlendirilmesine yönelik çalışmaların önemli bir boyutunu da rejim etkinliğini belirleyen faktörlerin tespit edilmesi oluşturmaktadır. Çünkü bir rejimi etkin kılabilecek standart unsur ve koşulların bilinmesi, etkinlik analizini önemli ölçüde kolaylaştıracaktır. Ancak rejim etkinliğini belirleyen faktörlere ilişkin standart unsurlar tespit edebilmek mümkün gözükmemektedir. Zira her rejim kendine özgü bir bağlama sahiptir ve rejimin etkinliğini belirleyen faktörler, rejimden rejime değişiklik göstermektedir. Bununla birlikte, rejim etkinliğine ilişkin olarak bugüne dek yapılan çalışmalardan çıkarılacak önemli sonuçlar olduğunu da kabul etmek gerekir. Bu çalışmalar rejim etkinliğini belirleyen faktörlere ilişkin standart bir reçete sunmasalar da bir rejimin hangi koşullarda daha etkin olacağına ya da nasıl daha etkin rejimler tasarlanacağına dair önemli ipuçları vermektedirler.

Bu bağlamda öncelikle, rejim etkinliğinin tanımlanması ya da ölçülmesinde olduğu gibi, etkinliği belirleyen faktörlere ilişkin olarak da farklı yaklaşımların söz konusu olduğu belirtilmelidir. Bu konuda bazı araştırmacılar rejim dışı faktörlerin önemine dikkat çekerken, bazı araştırmacılar rejimlerin oluşturulma ve müzakere sürecine odaklanmakta, bazıları ise bizatihi rejimin yapısıyla ilgilenmektedir. Dışsal faktörlere ilişkin olarak ekonomik, politik, teknolojik ve çevresel şartlardaki değişimin yanı sıra, tarafların birbirleri hakkında bilgiye sahip olduğu güvenilir bir çevrenin varlığı, uluslararası toplumun çevresel

<sup>46</sup> Jørgen Wettstad, *Designing Effective Environmental Regimes: The Key Conditions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1999, s.1.

<sup>47</sup> Underdal, “One Question”, s.18-19.

<sup>48</sup> Skjærseth ve Wettstad, “Understanding the Effectiveness”, s.109.

<sup>49</sup> Mitchell, “Problem Structure”, s.72-80.

konulardaki duyarlılığı, taraf devletlerin konuya ilgisi ve çevresel yükümlüklerini yerine getirebilme kapasiteleri gibi bir dizi faktörden bahsetmek mümkündür.<sup>50</sup> Özellikle son zamanlarda rejim etkinliğini belirleyen dışsal bir faktör olarak kurumsal etkileşime ya da kurumlar arası bağlantılara da dikkat çekildiği görülmektedir. Benzer ya da farklı sorun alanlarındaki çevre rejimleri, bazı durumlarda benimsenen politik amaçlar ya da öngörülen eylemler yönünden çakışabilmektedir. Çakışmanın niteliğini belirleyense, amaç ve eylemlerin uyumu ya da farklılığıdır. Bu bağlamda rejimlerin çakışması, birbiriyle uyumlu rejimler arasında bir sinerji yaratarak rejimlerin etkinliğini ve başarısını pozitif yönde etkilerken, rejimlerin birbiriyle çelişen amaç ve eylemler içermesi, negatif yönde bir etki doğurmaktadır.<sup>51</sup> Örneğin Kyoto Protokolü çerçevesinde karbon emisyonlarının emilimi için önerilen yutak alanlar, doğal yaşam alanları ve biyolojik çeşitliliğe zarar vererek, bu alandaki rejimlerin etkinliğini azaltabilmektedir.<sup>52</sup> Bununla birlikte kurumsal çakışma sadece çevre rejimleri arasında görülen bir durum değildir. Çevre rejimleri ile ticaret rejimleri arasında da önemli bağlantılar söz konusudur. Bazı çevre anlaşmalarında yer alan ve belirli ürün, madde ya da türlerin ticaretine sınırlama getiren, ayrıca taraf olmayan devletlerle ticareti yasaklayan hükümler, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesindeki ticaret rejimleri ile çatışma ya da çelişki yaratabilmektedir.<sup>53</sup> Bu durum, ticaret rejimleri karşısında çevre rejimlerinin gücünü ve etkinliğini azaltmaktadır.

Uluslararası çevre rejimlerinin etkinliğini belirleyen bir diğer faktör ise söz konusu rejimlerin oluşturulma sürecine ilişkin dinamiklerdir. Bu çerçevede “güç, çıkar ve bilgi” gibi çevre rejimlerinin oluşturulması aşamasında rol oynayan unsurların, rejim etkinliği açısından da önemli belirleyiciler olarak görüldüğü söylenebilir. Buna göre rejim üyeleri arasındaki güç dağılımı, süreci yönlendirecek hâkim bir gücün bulunup bulunmayışı, üyelerin rejime temel teşkil eden soruna ilişkin çıkar ve öncelikleri, rejimin taraflara maliyeti, soruna ilişkin bilimsel bilgi düzeyi ile sorunun önemi ve nedenleri konusunda taraflar arasında

<sup>50</sup> Bkz. Harold K. Jacobson ve Edith Brown Weiss, “Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies”, Mats Rolén *et al.* (der.), *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1997, s.78–110; Weiss ve Jacobson, “Getting Countries”, s.16–45.

<sup>51</sup> Fariborz Zelli, “Regime Conflicts in Global Environmental Governance”, *The Global Governance Project*, Global Governance Working Paper No 36, 2008, Amsterdam, s.1–3.

<sup>52</sup> Joy A. Kim, “Regime Interplay: The Case of Biodiversity and Climate Change”, *Global Environmental Change*, No 14, 2004, s.317–318.

<sup>53</sup> Basel Sözleşmesi, Montreal Protokolü, CITES Sözleşmesi, Kalıcı Organik Kirleticilere Dair Stockholm Sözleşmesi, Tehlikeli Kimyasal ve Pestisitlerin Ticaretine İlişkin Rotterdam Sözleşmesi ve Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara İlişkin Cartagena Biogüvenlik Protokolü bu türden ticari hükümler içeren başlıca çevre anlaşmalarıdır. Bu sözleşmelerde yer alan ticari hükümler ile DTÖ'nün ticaretin liberalleşmesine yönelik ilke ve kuralları arasındaki çatışma için bkz. Sebastian Oberthür ve Thomas Gehring, “Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization”, *Global Environmental Politics*, Cilt 6, No 2, 2006, s.1–31; Robyn Eckersley, “The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements”, *Global Environmental Politics*, Cilt 4, No 2, 2004, s.24–50; Arthur P.J.Mol, “Global Institutional Clashes: Economic Versus Environmental Regimes”, *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, No 10, 2003, s.303–318.

bir uzlaşının olup olmaması gibi hususlar bir rejimin etkinliğini belirleyebilmektedir.<sup>54</sup> Rejimlerin etkinliğini belirleyen önemli bir başka faktör ise çevre anlaşmalarının müzakerelere sürecidir. Susskind, çevre anlaşmalarının müzakerelerinde karşılaşılan ve rejim etkinliği açısından önem taşıyan dört başarısızlıktan söz etmektedir. Bunlar; müzakerelerde eşit temsil fırsatının yaratılamaması, bilimsel gereklilikler ile siyasi öncelikler arasında bir denge kurulamaması, çevre politikalarının diğer politikalarla bütünleştirilememesi ve etkin izleme ve uyum mekanizmalarının oluşturulamaması şeklinde özetlenebilir.<sup>55</sup> Choucri ve North da benzer şekilde çevre anlaşmalarının müzakerelerine odaklanmakta ve söz konusu anlaşmalar oluşturulurken soruna yönelik tüm çözümlerin bütün taraflarca meşru ve adil görülmesinin, sürecin paylaşılan bir çevre problemi algısı üzerine inşa edilmesinin, çözümlerin siyasi baskılardan ziyade bilimsel veriler ışığında oluşturulmasının ve ilgili tüm tarafların sürece katılmasının rejim etkinliği açısından önemli olduğuna dikkat çekmektedirler.<sup>56</sup>

Haas ise çevre rejimlerinin oluşturulması sürecinde epistemik topluluğun önemini vurgulamaktadır. Haas'a göre çevresel alanda, hem teknik hem de bilimsel anlamda uzmanlaşma, çevresel tehditlere üretilecek çözümlerin etkinliğini belirlemede önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle, anlaşma oluşturma sürecinde çevresel alanda uzmanlaşmış ve genel olarak kamuoyunun güvenini kazanmış bir bilim adamları topluluğunun varlığı, hem sorunun önemi konusunda uzlaşmaya varılmasını sağlayacak, hem kamuoyunun konuya olan hassasiyetini artıracak, hem de hükümet liderlerine atılması gereken adımlar konusunda rehberlik edecektir.<sup>57</sup>

Rejim etkinliğini belirleyen diğer bir faktör ise rejimin yapısıdır. Aslına bakılırsa rejimin yapısı, rejimin oluşturulması sürecinin bir sonucu olduğundan bu iki faktörü birbirinden bağımsız şekilde değerlendirmemek gerekir. Bununla birlikte, bizatihi rejimin yapısına odaklanan analizlerde rejimleri etkin kılabilecek bir takım kurumsal özelliklere dikkat çekildiği görülmektedir. Bu konuda rejime temel teşkil eden kuralların mahiyeti, karar alma prosedürü, izleme, denetim, yaptırım, finansman ve uyum mekanizmalarının niteliği, sekretaryanın gücü ve rejimin devlet-dışı aktörlerle olan bağı gibi kurumsal yapıya ilişkin bir takım unsurların ön plana çıktığı görülmektedir.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Osherenko ve Young, "The Formation of International Regimes", s.1-22; Oran R. Young ve Gail Osherenko, "International Regime Formation: Findings, Research, Priorities, and Applications", Oran R. Young ve Gail Osherenko (der.), *Polar Politics Creating International Environmental Regimes*, New York, Cornell University Press, 1993, s.223-266.

<sup>55</sup> Lawrence Susskind, "What Will It Take to Ensure Effective Global Environmental Management? A Reassessment of Regime-Building Accomplishments", Bertram I. Spector *et. al.* (der.), *Negotiating International Regimes*, Norwell, MA, Kluwer Academic Publishing, 1994, s.221-232.

<sup>56</sup> Nazlı Choucri ve Robert C. North, "Global Accord: Imperatives for The Twenty-First Century", Nazlı Choucri (der.), *Global Accord*, MIT Press, 1993, s.506-507.

<sup>57</sup> Peter M. Haas, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, Cilt 43, No 3, 1989, s.377-403.

<sup>58</sup> Jacobson ve Weiss, "Compliance with", s.95-97; Wettstad, *Designing*, s.9-10; Young ve Demko, "Improving the Effectiveness", s.230-234.



Rejimin kuralları ile rejimin etkinliği arasında güçlü ancak karmaşık bir ilişki bulunmaktadır. Genel olarak problemin bütün yönleri dikkate alınarak hazırlanmış güçlü kurallar rejimin etkinliğini arttıracaktır. Ancak kuralların ekonomik ve politik açıdan kabul edilebilir nitelikte eylemler içermesi de gerekmektedir.<sup>59</sup> Çünkü rejim kurallarının önemli, kapsamlı ve maliyetli davranış değişiklikleri gerektirmesi, tarafların rejime uyum düzeyini, dolayısıyla ilgili rejimin etkinliğini belirleyen temel bir faktördür.<sup>60</sup> Ayrıca rejim kurallarının açık ya da belirsiz olması da rejimin etkinliği açısından önemlidir. Rejim kurallarının önemli bir boyutu da rejimden kaynaklanacak fayda ve maliyetlerin bölüşümü sorununa adil bir çözüm getirip getiremedikleridir. Çevre rejimlerinde adalet ya da eşitlik gibi normatif değerlerin önemi giderek artmaktadır. Çünkü söz konusu değerler, devletlerin rejime taraf olması, tarafların rejime uyumu ve rejimin etkinliği gibi konuları doğrudan etkilemektedir. Ancak uluslararası çevre rejimlerinin bu değerleri içerip içermediği tartışmalıdır. Çevre rejimlerinde, bu konuya ilişkin olarak “ortak ancak farklılaşmış sorumluluk” ilkesinin benimsendiği görülmektedir.<sup>61</sup> Bu ilke uygulamada devletlerin kapasitelerine uygun farklı sorumluluklar öngören çevresel standartların benimsenmesi ve uygulanmasını sağlamakta, ayrıca az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin taahhütlerini yerine getirmelerini kolaylaştıracak finansal ve teknik destek mekanizmaları için temel oluşturmaktadır.<sup>62</sup>

Bu ilkenin benimsenmesi kuşkusuz önemli bir gelişmedir. Ancak söz konusu ilke çevre rejimlerinin işleyişinden kaynaklanacak tüm adaletsizlik ve eşitsizlikleri kapsamamaktadır. Örneğin Basel Sözleşmesi’ne temel teşkil eden sorun, gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere yasadışı atık boşaltımının engellenmesi ve bu sorunla bütünleşen çevresel adaletsizliklerin önlenmesidir. Ancak Sözleşmede atık ticaretini tamamen yasaklamak yerine, adaletin liberal anlamına odaklanılmış ve bu ticareti yasaklamanın *adaletsizliğinden* hareketle, ön bildirim ve rızaya dayalı bir prosedür çerçevesinde kontrollü atık ticaretine izin verilerek, çevresel adalet nosyonu ihmal edilmiştir.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Young ve Demko, “Improving the Effectiveness”, s.234-235.

<sup>60</sup> Davranış ile bir hukuk kuralı ya da standart arasındaki uygunluk olarak anlaşılan uyum (*compliance*) ile bir hukuk kuralı ya da standardın arzu edilen davranış değişimini gerçekleştirme derecesi olarak anlaşılan etkinlik kavramları arasında karmaşık bir ilişki bulunmaktadır. Uyumu, rejimin etkinliği açısından önemli bir göstergedir. Ancak yüksek bir uyum düzeyi her zaman rejim etkinliğinin de yüksek olduğunu göstermez. Bkz. Abram Chayes ve Antonia Handler Chayes, “On Compliance”, *International Organization*, Cilt 47, No 2, 1993, s.175-205; Raustiala, “Compliance & Effectiveness”, s.387-440.

<sup>61</sup> Bu ilke, gelişmekte olan ülkeleri küresel çevre anlaşmalarına katılmaya teşvik etmek için onların özel ihtiyaçlarını dikkate alma gereğinin bilincine varılması sonucu ortaya çıkmıştır. Söz konusu ilke iki unsurdan oluşmaktadır. Bu bağlamda ilk olarak devletler, belirli çevresel kaynakları korumak için ortak sorumluluğa sahip olmalıdırlar. İkinci olarak, her devletin belirli bir çevre sorununun oluşumuna katkısı ve söz konusu devletin sorunun çözümü konusundaki kapasitesi dikkate alınarak farklı sorumluluk şartları geliştirilmelidir. Bkz. Timothy Swanson ve Sam Johnston, *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, Edward Elgar, UK, 1999, s.237.

<sup>62</sup> Philippe Sands ve Jacqueline Peel, “Environmental Protection in the Twenty-first Century: Sustainable Development and International Law”, Regina S. Axelrod *et al.* (der), *The Global Environment*, CQ Press, Washington, 2005, s.55.

<sup>63</sup> Chukwumerije Okereke, “Global Environmental Sustainability: Intergenerational Equity and Conceptions of Justice in Multilateral Environmental Regimes”, *Geoforum*, No 37, 2006, s.730-732.

Rejimin kurumsal yapısı bağlamında değerlendirilebilecek bir başka faktör ise karar alma prosedürüdür. Genel olarak oybirliğine dayalı bir karar alma prosedürü, kararların meşruluğunu ve uygulanabilirliğini artırarak, rejimin etkinliğini pozitif yönde etkileyecektir. Ancak oybirliği tüm tarafların ilgili karar üzerinde uzlaşmasını gerektirdiğinden, katı ve ağır yükümlülükler içeren güçlü kararlar alınmasını engelleyebilmektedir. Bu durum, ele alınan sorunun çözümünde başarısız kalınmasına yol açarak, rejim etkinliği açısından olumsuz sonuçlar yaratacaktır. Benzer nitelikteki ikilemler, sekretaryanın rolü, izleme ve uyum mekanizmalarının niteliği gibi konularda da ortaya çıkmaktadır. Örneğin taraf sayısının nispeten az olduğu, taraflar arasında gücün eşit dağıldığı ve sorunun önemi konusunda taraflar arasında bir uzlaşının bulunduğu rejimlerde güçlü ve aktif bir sekretarya çok önemli bir unsur olmayabilmektedir. Ancak taraf sayının fazla olduğu, taraflar arasında güç ve çıkar çatışmalarının bulunduğu rejimlerde güçlü ve aktif bir sekretaryanın varlığı son derece önemlidir. Genel olarak güçlü bir izleme ve denetim mekanizması, rejimin etkinliğini artıracaktır. Bununla birlikte, söz konusu mekanizmanın katılımı, taraflar üzerinde caydırıcı bir etki de yapabilmektedir. Tarafların rejime uyumunu sağlayacak mekanizmaların niteliği de rejim etkinliği açısından önemli bir belirleyicidir. Ancak tarafların rejime uyumunu sağlayacak mekanizmaların zorlayıcı nitelikte ve yaptırıma mı dayalı, yoksa kolaylaştırıcı nitelikte ve kapasite inşasına yönelik teşvik ve özendiricilere mi dayalı bir yapıda olması gerektiği önemli bir tartışma konusudur. Rejimin kurumsal yapısına ilişkin bu türden meselelerin, ele alınan sorunun niteliği ve rejimin içinde işlediği bağlam dikkate alınarak çözümlenmesi gerekir. Wettestad bu konuda problem yapısını dikkate alarak, söz konusu alanlarda geçerli olabilecek farklı seçenekler arasında optimal dengeyi sağlayan rejimlerin etkin olabileceğini belirtmektedir.<sup>64</sup>

Rejim etkinliği açısından rejimin kurumsal yapısı içinde devlet-dışı aktörlere verilen yer ve önem de belirleyici bir unsur olabilmektedir. Bilindiği üzere rejimler, devletlerin iradesine bağlı olarak oluşturulan kurumlardır. Ancak rejimlerin oluşturulması ve uygulanması sürecinde devlet-dışı aktörler de çeşitli roller üstlenebilmektedir. Bu nedenle, ilgili rejimin devlet-dışı aktörleri de sürece dâhil etmeye imkân tanıyan bir yapıya sahip olması önemlidir. Aslında rejimlerin oluşturulması ya da geliştirilmesine ilişkin müzakerelerde hükümet-dışı örgütlere gözlemci statüsünde yer verildiği bilinmektedir. Ne var ki, çevre sorunlarının çözümüne yönelik politikalar genel olarak devletlerin ekonomik ve politik çıkarlarına temas ettiğinden, hassas bir mesele olarak görülmektedir. Bu nedenle çevre rejimlerine ilişkin müzakerelerin devlet-dışı aktörler açısından dışlayıcı bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Oysa sivil toplum kuruluşlarının (STK) aktif katılımının sağlanması, süreci güçlü devletlerin kontrolünden çıkararak, eşit temsil fırsatının yaratılmasını kolaylaştırabilir ve sürecin tüm taraflarca adil ve meşru görülmesini sağlayabilir. Ayrıca çakışan çıkarları uzlaştırabilir ve gönülsüz olan taraflar üzerinde baskı oluşturarak, sürece katılmalarını teşvik edebilir.<sup>65</sup> Diğer taraftan bu kuruluşlar rejimin uygulanması aşamasında da bağımsız

<sup>64</sup> Wettestad, "Designing Effective Environmental Regimes", s.317-341; Wettestad, *Designing Effective Environmental Regimes*, s.1-41.

<sup>65</sup> Philippe Sands, "International Environmental Law Ten Years On", *RECIEL*, Cilt 8, No 3, 1999, s.241.

izleme birimleri olarak işlev görek, taraf devletlerin rejime uyumunun denetlenmesinde önemli katkılar sağlayabilirler.<sup>66</sup>

STK'ların yanı sıra özel sektör işletmeleri ya da uluslararası örgütler gibi diğer devlet-dışı aktörlerin de rejimlerin işleyişinde önemli roller üstlendiği söylenebilir. Bindiği üzere rejimler sadece devletler üzerinde değil, aynı zamanda işletme faaliyetleri üzerinde de kapsamlı değişikliklere neden olmaktadır. Özellikle üretim sisteminde ciddi dönüşüm gerektiren ozon rejimi ya da iklim rejimi gibi alanlarda şirketlere ilişkin şartların dikkate alınması, bu aktörlerin rejime uyum düzeyini artırarak, rejim etkinliğine olumlu bir katkı sağlayacaktır.<sup>67</sup> Uluslararası örgütler ise özellikle finansal destek ve izleme gibi alanlarda önemli roller üstlenebilmektedir. Bu alanda tehlikeli madde ve kimyasallar ile atıkların yasa dışı ticaretinin kontrolü amacıyla Basel, Rotterdam ve Stockholm Sözleşmeleri Sekretaryaları ile Dünya Gümrük Örgütü (DGÖ) ve Interpol arasında gerçekleştirilen İş birliği önemli bir örnektir.

## Sonuç

Küresel çevre sorunları devletler arası ilişkileri giderek daha fazla etkileyen ve devletler arasında çatışma ve gerilimlere neden olan bir sorun haline gelmektedir. Buna karşın, gerek küresel çevre sorunlarıyla mücadelede, gerekse bu sorunların devletler arası anlaşmazlıklara yol açmasını engellemede kullanılacak araçlar sınırlıdır. Bu anlamda çevre rejimlerinin, uluslararası toplumun elindeki en önemli araçlardan biri olduğu söylenebilir. Ne var ki, çevre rejimlerinin üstlendikleri işlevleri yerine getirebilme konusundaki yeterlilikleri, yani etkinlikleri oldukça tartışmalı bir konudur. Etkinlik, ele alınan sorunun çözümü bağlamında değerlendirildiğinde çoğu rejimin etkin olmadığı görülmekte, davranışsal değişim ya da rejim sonucunda ortaya çıkan diğer gelişme ve süreçlere odaklanıldığında ise meselenin özü ihmal edilmektedir. Kısacası, çevre rejimlerinin etkin olup olmadığı sorusuna verilecek basit bir cevap bulunmamaktadır. Etkinliğin tanımlanması ve ölçülmesinde farklı yaklaşımların söz konusu olması, birinden farklı amaç ve özelliklere sahip çok sayıda çevre rejiminin bulunması, farklı sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca veri eksikliği, çoğu rejimin nispeten yeni olması ve etkilerinin tam olarak belirlenememesi, analiz sonuçlarından rejim dışı faktörlerin etkisinin izole edilememesi gibi sorunlar da rejimlerin etkinliğinin sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Bu nedenle, rejim etkinliğine ilişkin her türlü değerlendirmenin sübjektif bir nitelik taşıyacağı ve bir rejimin etkinliğine ilişkin kesin, genel geçer nitelikte bir şeyler söylemenin mümkün olamayacağı iddia edilebilir.

<sup>66</sup> Michael Faure ve Jürgen Lefevere, "Compliance with Global Environmental Policy", Regina S. Axelrod *et al.* (der.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, 2005, s.174; Abram Chayes *et al.*, "Managing Compliance: A Comparative Perspective", Edith Brown Weiss ve Harold K. Jacobson (der.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, MIT Press, 1998, s.58-59.

<sup>67</sup> Michael Ewing Chow ve Darryl Son, "Pain, Gain or Shame: The Evolution of Environmental Law and the Role of Multinational Corporations", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Cilt 16, No1, 2009, s.208-209.

Buna karşın çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi birçok açıdan önemli ve gereklidir. Çevre rejimlerinin, küresel çevre yönetimi ve uluslararası ilişkiler açısından ne kadar işlevsel araçlar olduğu, nasıl daha etkin rejimler tasarlanabileceği ve mevcut rejimlerin ne yönde geliştirilmesi gerektiği gibi sorulara cevap verilebilmesi, rejimlerin etkinlik yönünden değerlendirilmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi konusunda yeni yaklaşımlara ihtiyaç olduğu açıktır. Etkinliğin değerlendirilmesi sorununun çözümüne yönelik kapsamlı çıkarsamalarda bulunmak doğal olarak bu çalışmanın amacını aşacaktır. Bununla birlikte, yapılan değerlendirmelerden hareketle en azından belirli noktaların altının çizilmesi önem taşımaktadır. Bu bağlamda öncelikle, çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi konusunda bütünsel bir bakış açısına ihtiyaç olduğu, dolayısıyla katı ve sınırlı etkinlik tanımlarının aşılması gerektiği söylenebilir. Bir rejimin etkinliğinin değerlendirilmesinde, ele alınan sorunun çözümüyle birlikte, rejimin istenilen yönde bir davranış değişikliği oluşturması, rejimin soruna ilişkin bilgi düzeyinin artmasına olan katkısı, soruna yönelik bir kamuoyunun oluşmasını sağlaması, farklı çıkar ve önceliklere sahip devletler arasında bir İş birliği ve uzlaşma zemini oluşturması, ulusal politika ve yasaların geliştirilmesine katkı sağlaması gibi işlevleri de dikkate alınmalıdır. Rejimlerin çevresel ve kurumsal etkinliğini, ayrıca rejimlerin daha geniş kapsamlı etki ve sonuçlarını bir arada değerlendirebilecek bütünsel bir yaklaşım, rejimin etkinliği konusunda daha doğru bir yargıya varmamızı sağlayacaktır.

İkinci olarak, rejim sonrası dönemde ortaya çıkan değişimlerin ne ölçüde rejime atfedilebileceği, kanaatimizce abartılmaması gereken bir konudur. Zira bu soruna takılmak, etkinliğin değerlendirilmesine bir katkı sağlamayacağı gibi, bu alanda bir ilerleme kaydedilmesini de engelleyecektir. Nihayetinde, bu sorunu tamamen ortadan kaldırmak mümkün gözükmemektedir. Ayrıca rejimler, doğrudan etkilerinin yanı sıra, bilinç düzeyini artırma, kamuoyu oluşturma, devlet politikalarını etkileme vb. işlevleriyle diğer sosyo-politik süreçler üzerinde de etkiye sahip olmaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkan sonuç, her halükarda sinerjik bir etkiyi yansıtmaktadır. Bu nedenle söz konusu sorunun bir etkinlik analizini imkânsızla sürüklemesine engel olarak, gerek rejim etkinliğinin belirlenmesinde, gerekse etkinliği açıklayan faktörlerin tespitinde farklı etki ve unsurları hesaba katan geniş bir perspektife sahip olmak gerekmektedir.

Bir başka önemli nokta ise, çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesinde taraf devletlerin tutum ve davranışlarının dikkatli bir biçimde analiz edilmesidir. Çünkü bir rejimin etkinliği sadece rejimin yapısına değil, aynı zamanda taraf devletlerin rejime uyumuna da bağlıdır. Taraf devletlerin bir rejimi etkin bir biçimde uygulamasında rejimin yapısı ya da niteliği kadar, taraf devletlerin istek ve kapasiteleri de önemli bir faktördür. Bu nedenle taraf devletlerin bir rejime uyumunun değerlendirilmesi ve yükümlülüklerini yerine getirememesi sebeplerinin belirlenmesi etkinlik analizi açısından büyük önem taşımaktadır.

## Kaynakça

- Breitmeier, Helmut *et al.*, *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*, Cambridge, MIT Press, 2006.
- Chayes, Abram ve Antonia Handler Chayes, "On Compliance", *International Organization*, Cilt 47, No 2, 1993, s.175-205.
- Chayes, Abram *et al.*, "Managing Compliance: A comparative Perspective", Edith Brown Weiss ve Harold K. Jacobson (der.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, MIT Press, USA, 1998, s. 39-62.
- Choucri, Nazli ve North, Robert C., "Global Accord: Imperatives for The Twenty-First Century", Nazli Choucri (der.), *Global Accord Environmental Challenges and International Responses*, MIT Press, 1993, s. 477-507.
- Chow, Michael Ewing ve Darryl Son, "Pain, Gain or Shame: The Evolution of Environmental Law and the Role of Multinational Corporations", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Cilt 16, No. 1, 2009, s. 195-222.
- Downie, David Leonard, "Global Environmental Policy: Governance through Regimes", Regina S. Axelrod *et al.* (der.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, 2005, s. 64-82.
- Eckersley, Robyn, "The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements", *Global Environmental Politics*, Cilt 4, No. 2, 2004, s. 24-50.
- Faure, Michael ve Jürgen Lefevere, "Compliance with Global Environmental Policy", Regina S. Axelrod *et al.* (der.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, 2005, s. 163-180.
- Frantzi, Sofia, "What Determines The Institutional Performance of Environmental Regimes? A Case Study of The Mediterranean Action Plan", *Marine Policy*, No. 32, 2008, s. 618-629.
- Haas, Peter M., "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, Cilt 43, No 3, 1989, s. 377-403.
- Haas, Peter M. ve Jun Sundgren, "Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty", Nazli Choucri (der.), *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, MIT Press, 1993, s.401-430.
- Helm, Carsten ve Detlef Sprinz, "Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes", *Journal of Conflict Resolution*, Cilt 44, No 5, 2005, s. 630-652.
- Honghua, Men, "Critiques of the Theory of International Regimes: The Viewpoints of Main Western Schools of Thought", <http://www.irchina.org/en/pdf/mhh1.pdf>, (Erişim Tarihi 13 Nisan 2011).
- Iwama, Toru, "Emerging Principles and Rules for the Prevention and Mitigation of Environmental Harm", Edith Brown Weiss (der.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, s. 107-123.
- Jacobson, Harold K. ve Edith Brown Weiss, "Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies", Mats Rolén *et al.* (der.), *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1997, s. 78-110.
- Kim, Joy A., "Regime Interplay: The Case of Biodiversity and Climate Change", *Global Environmental Change*, No 14, 2004, s. 315-324.
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences", Stephen D. Krasner (der.), *International Regimes*, Londra, Cornell University Press, 1991, s. 1-21.
- Kütting, Gabriela, *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Environmental Agreements*, Londra, Routledge, 2000.
- List, Martin ve Volker Rittberger, "Regime Theory and International Environmental Management", Andrew Hurrell ve Benedict Kingsbury (der.), *The International Politics of The Environment*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1992, s.85-109.

- Matisoff, Daniel C., "Are International Environmental Agreements Enforceable? Implications for Institutional Design", *International Environmental Agreements*, Cilt 10, No 3, 2010, s. 165-186.
- Meyer, John W. *et al.*, "The Structuring of a World Environmental Regime 1870-1990", *International Organization*, Cilt 51, No 4, 1997, s.623-651.
- Miles, Edward L. *et al.* (der.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MIT Press, 2001.
- Mitchell, Ronald B., "Problem Structure, Institutional Design, and the Relative Effectiveness of International Environmental Agreements", *Global Environmental Politics*, Cilt 6, No 3, 2006, s.72-89.
- Mitchell, Ronald B., "A Quantitative Approach to Evaluating International Environmental Regimes", *Global Environmental Politics*, Cilt 2, No 4, 2002, s.58-83.
- Mol, Arthur P.J., "Global Institutional Clashes: Economic Versus Environmental Regimes", *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, No. 10, 2003, s.303-318.
- Oberthür, Sebastian ve Thomas Gehring, "Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization", *Global Environmental Politics*, Cilt 6, No 2, 2006, s.1-31.
- Okereke, Chukwumerije, "Global Environmental Sustainability: Intragenerational Equity and Conceptions of Justice in Multilateral Environmental Regimes", *Geoforum*, No 37, 2006, s.725-738.
- Osherenko, Gail ve Oran R. Young, "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases", Oran R. Young ve Gail Osherenko (der.), *Polar Politics Creating International Environmental Regimes*, New York, Cornell University Press, 1993, s.1-22.
- Puchala, Donald J. ve Raymond F Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis", Stephen D. Krasner (der.), *International Regimes*, Londra, Cornell University Press, 1991, s.61-91.
- Raustiala, Kal, "Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation", *Case W. Res. J. INT'L L.* Cilt 32, No 387, 2000, s.387-440.
- Ringquist, Evan J. ve Tatiana Kostadinova, "Assessing The Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the Helsinki Protocol", *American Journal of Political Science*, Cilt 49, No 1, 2005, s.86-102.
- Sands, Philippe, "International Environmental Law Ten Years On", *RECIEL*, Cilt 8, No 3, 1999, s.239-242.
- Sands, Philippe ve Jacqueline Peel, "Environmental Protection in the Twenty-first Century: Sustainable Development and International Law", Regina S. Axelrod *et al.* (der.), *The Global Environment*, CQ Press, Washington, 2005, s.43-63.
- Seelarbokus, Chenaz B., "Effectiveness of Environmental Treaties: Trend Analysis of Treaty-Based Environmental Indicators", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Cilt 7, No 3, 2005, s.493-541.
- Skjærseth, Jon Birger ve Jørgen Wettestad, "Understanding the Effectiveness of EU Environmental Policy: How Can Regime Analysis Contribute?", *Environmental Politic*, Cilt 11, No 3, 2002, s.99-120.
- Stein, Arthur A., "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", Stephen D. Krasner (der.), *International Regimes*, Londra, Cornell University Press, 1991, s.115-140.
- Susskind, Lawrence, *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*, New York, Oxford University Press, 1994.
- Susskind, Lawrence, "What Will It Take to Ensure Effective Global Environmental Management? A Reassessment of Regime-Building Accomplishments", Bertram I. Spector *et al.* (der.), *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environmental Development*, Norwell, MA, Kluwer Academic Publishing, 1994, s.221-232.
- Swanson, Timothy ve Sam Johnston, *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, Edward Elgar, UK, 1999.
- Underdal, Arild, "One Question, Two Answers", Edward L. Miles *et al.* (der.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MIT Press, 2001, s.3-45.

- Vig, Norman J., "Governing the International Environment", Regina S. Axelrod *et al.* (der.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, 2005, s.1-20.
- Vogel, David ve Timothy Kessler, "How Compliance Happens and Doesn't Happen Domestically", Edith Brown Weiss ve Harold K. Jacobson (der.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, USA, MIT Press, 1998, s.19-38.
- Weiss, Edith Brown ve Harold K. Jacobson, "Getting Countries to Comply with International Agreements", *Environment*, Cilt 41, No 6, 1999, s.16-45.
- Wettestad, Jørgen, "Designing Effective Environmental Regimes: The Conditional Keys", *Global Governance*, Cilt 7, No 3, 2001, s.317-341
- Wettestad, Jørgen, *Designing Effective Environmental Regimes: The Key Conditions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1999.
- Young, Oran R., "Evaluating The Success of International Environmental Regimes: Where Are We Now?", *Global Environmental Change*, No 12, 2002, s.73-77.
- Young, Oran R., "Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes", *Global Environmental Politics*, Cilt 1, No 1, 2001, s.99-121.
- Young, Oran R. ve Gail Osherenko, "International Regime Formation: Findings, Research, Priorities, and Applications", Oran R. Young ve Gail Osherenko (der.), *Polar Politics Creating International Environmental Regimes*, New York, Cornell University Press, 1993, s.223-266.
- Young Oran R. ve George J. Demko, "Improving the Effectiveness of International Environmental Governance Systems", Oran R. Young *et al.* (der.), *Global Environmental Change and International Governance*, Hanover, University Press of New England, 1996, s.229-246.
- Young, Oran R. ve Michael Zürn, "The International Regimes Database: Designing and Using a Sophisticated Tool for Institutional Analysis", *Global Environmental Politics*, Cilt 6, No 3, 2006, s.121-143.
- Zelli, Fariborz, "Regime Conflicts in Global Environmental Governance", *The Global Governance Procect*, Global Governance Working Paper No 36, 2008, Amsterdam.

## Summary

Global environmental problems have gradually become problems that are increasingly having an impact on the inter-state relations and causing confrontation and tension amongst the governments. International environmental regimes, on the other hand, are significant means both in the resolution of environmental problems and in the prevention of inter-state controversies. This significance of international environmental regimes in terms of both global environmental management and international relations has boosted the interest in the capacity to fulfill the functions undertaken by the environmental regimes, that is, the interest in the effectiveness of these regimes. However, the assessment of the effectiveness of international environmental regimes is a complicated matter. It is observed that there has been a range of approaches related to the definition and measurement of effectiveness, the comparison of the effectiveness of environmental regimes and the factors determining the effectiveness. In this direction, the purpose of this study is to make the assessment of these different approaches in question and in this way, to determine the outline of the theoretical and methodological framework used in the assessment of the effectiveness of any regime.

This study is based upon the assessment of different approaches in four basic issues related to the definition of effectiveness, its measurement, the comparison of different regimes in terms of effectiveness and the factors determining effectiveness. The focal point of the debates related to effectiveness is the problem of the definition of effectiveness. Within the framework of the relevant literature, it is observed that effectiveness is defined in two different ways. The first definition of effectiveness is its success in resolving the environmental problem taken up by the regime. The other definition of effectiveness is for the regime to engender a desirable behavioral change in the behavior of the actor within the context of a well-functioning institutional structure and cooperation. These two different interpenetrations of effectiveness are explicated within the framework of environmental effectiveness and institutional effectiveness. In fact, there has been a general acceptance that the ultimate aim of environmental regimes is the resolution of the environmental problem at hand. However, within the international relations discipline and within the context of regime theories, there has been an emphasis on the institutional definition of effectiveness. It means that the effectiveness of environmental regimes is undervalued.

Another controversial issue related to the assessment of effectiveness is measuring effectiveness. At this point, how effectiveness will be measured and to what extent the emerging result will be attributed to the regime poses a great difficulty. It is observed that there exist different measurement standards and methods in measuring effectiveness. However, in general, there is a tendency to compose time series regarding the indexes that will reveal the environmental or behavioral changes emerging in the post-regime period. For the solution of the problem of to what extent these changes established through the time series will be attributed to the regime, there is an effort to establish a relation of casualty between the processes emerging as a result of the regime. However, no matter how carefully and systematically the data at hand are assessed, it is not possible to know to what extent the change will be attributed to the regime. Therefore, it seems inevitable that all kinds of assessments regarding the effectiveness of environment regime will include some subjective judgments.

The comparison of the regimes in terms of effectiveness is another controversial issue related to the assessment of effectiveness. It is envisaged that the comparison of regimes will produce robust and reliable results regarding the effectiveness of regimes. However, it does not seem to be possible to compare the regimes in terms of effectiveness. Yet, every regime has a different objective and different structure in terms of the problems at hand. Moreover, the members of the regime are different from one another as well. Similarly, every regime emerges and functions within its own characteristic context. On the other hand, regimes can have different impacts and consequences. Therefore, creating a standard effectiveness indexes to be used to make comparison amongst the regimes and by this way compare the regimes in terms of effectiveness is not regarded as an appropriate approach.

Another crucial dimension of the effectiveness analyses is to determine the factors or elements that would make a regime effective. It is clearly observed here that a binary distinction of internal and external factors becomes prominent here. While the issues such as the institutional structure in which the regime operates, the balance of power amongst the members of the regime, the sensitivity of the international community regarding



the environmental issues, the capacity of the parties are regarded as external factors, the nature of the problem at hand, the negotiation process and the structure of the regime are regarded as internal factors. However, since effectiveness is largely related to the nature of the problem at hand (the nature of the problem is a variable that determines the impact of all the other internal and external factors), it does not seem to be plausible to prescribe de facto standards related to the factors determining the effectiveness of the regime.

Consequently, it has to be noted here that there still have been many controversial issues over which no consensus has been reached regarding the assessment of the effectiveness of environmental regimes. Moreover, there is no simple answer of the question on the effectiveness of environmental regimes. Nonetheless, the assessment of the effectiveness of environmental regimes is a very crucial issue in terms of many different angles. To be able to provide answers to questions such as the fact of how functional vehicles the environmental regimes are in terms of global environmental management and the stability of international relations, of how more efficient regimes can be designed and in which direction the existing regimes should be developed necessitates the regimes to be assessed in terms of effectiveness. However, for such an assessment, we need to overcome the strict and restrictive definitions of effectiveness. It is clear that we need integrated approaches to assess the environmental and institutional effectiveness of regimes, and besides to comprehensively assess the impacts and consequences of regimes. Therefore, the issue of the effectiveness of environmental regimes is an area that needs to be developed and reconsidered within the international relations discipline, within the framework of new approaches to be shaped up by the contributions of different disciplines as well.