



**PARADOKS** Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi  
*PARADOKS Economy, Sociology and Policy Journal*

## **Uluslararası Rejim Türleri: Çevre Rejimleri ve Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme**

*International Regime Types: An Analysis for Environmental Regimes and Their Effectiveness*

**Yasemin KAYA**

Arş. Gör. Dr., Uludağ Üniversitesi  
Kamu Yönetimi Bölümü

**Sezgin KAYA**

Arş. Gör. Dr., Uludağ Üniversitesi  
Uluslararası İlişkiler Bölümü  
sezgink@uludag.edu.tr

Temmuz/July 2011, Cilt/Vol: 7, Sayı/Num: 2, Page: 45-62  
ISSN: 1305-7979

© 2005- 2011

**PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**  
*PARADOKS Echnomy, Sociology and Policy Journal*

Temmuz/July 2011, Cilt/Vol: 7, Sayı/Num: 2

ISSN: 1305-7979

**Editör/Editor-in-Chief**

Öğr.Gör.Dr.Elif KARAKURT TOSUN

**Editör Yardımcıları/Co-Editors**

Öğr.Gör.Dr.Sema AY  
(Uludağ Üniversitesi)

Öğr.Gör.Hilal YILDIRIR  
(Uludağ Üniversitesi)

**Uygulama/Design**

Yusuf Budak  
(Kocaeli Üniversitesi)

**Yayın ve Danışma Kurulu / Publishing and Advisory Committee**

Prof.Dr.Veyssel BOZKURT (Uludağ Üniversitesi)

Prof.Dr.Recai ÇINAR (Gazi Üniversitesi)

Prof.Dr.R.Cengiz DERDİMAN (Uludağ Üniversitesi)

Prof.Dr.Zeynel DİNLER (Uludağ Üniversitesi)

Doç.Dr.Aşkın KESER (Kocaeli Üniversitesi)

Yrd.Doç.Dr.Emine KOBAN (Beykoz Lojistik Meslek Yüksek Okulu)

Yrd.Doç.Dr.Ferhat ÖZBEK (Gümüşhane Üniversitesi)

Yrd.Doç.Dr.Senay YÜRÜR (Yalova Üniversitesi)

Dr.Sema AY (Uludağ Üniversitesi)

Dr.Zerrin FIRAT (Uludağ Üniversitesi)

Dr.Elif KARAKURT TOSUN (Uludağ Üniversitesi)

Öğr.Gör.Hilal YILDIRIR KESER (Uludağ Üniversitesi)

*Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazarlarına aittir.  
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.*

*All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.  
None of the contents published can't be used without being cited.*

# Uluslararası Rejim Türleri: Çevre Rejimleri ve Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme

## *International Regime Types: An Analysis for Environmental Regimes and Their Effectiveness*

**Yasemin KAYA**

Arş. Gör. Dr., Uludağ Üniversitesi  
Kamu Yönetimi Bölümü

**Sezgin KAYA**

Arş. Gör. Dr. , Uludağ Üniversitesi  
Uluslararası İlişkiler Bölümü  
sezgink@uludag.edu.tr

### **Özet:**

Devletler karşılaşmış oldukları pek çok sorunun çözümüne yönelik olarak çeşitli şekillerde işbirliği yapmaktadır. Rejimler ise devletlerin özellikle uluslararası nitelikteki sorunlarla mücadelede ya da ulusal yetkileri dışında kalan alanların yönetiminde başvurdukları bir işbirliği şekli olarak görülebilir. Ancak rejimler klasik anlamda karşılıklı olarak hak ve yükümlülükler doğuran, sınırlı ya da geçici nitelikteki işbirliklerinden oldukça farklıdır. Rejimler, düzenledikleri sorun alanına yönelik olarak genel ilke ve kuralları ortaya koyan ve temel davranış kalıplarını belirleyen daha geniş kapsamlı bir kurumsal yapıya işaret etmektedirler. Bununla birlikte uluslararası rejimler düzenledikleri sorun alanına, oluşturulma şekillerine ve kapsadıkları konulara göre farklı özellikler gösterebilmektedirler. Rejimlerin farklı yapı ve özellikte olması ise doğal olarak etkinlik düzeylerinin de farklı olması sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın amacı, uluslararası rejimlere yönelik olarak yapılan sınıflandırmalardan hareketle, çevre rejimlerinin özelliklerine ve etkinliğine ilişkin bir değerlendirme yapmaktır.

**Anahtar Sözcükler:** uluslararası rejimler, çevre rejimleri, uluslararası işbirliği, etkinlik, çevre sorunları

### **Abstract:**

States cooperate in many different ways to solve various problems they faced. In this sense, regimes are appeared as a way of cooperation that states apply for struggling with international problems or for the management of the areas out of their authority. However, regimes are quite different than the limited or ad hoc cooperations bearing mutual rights and obligations in classical sense. Regimes are more comprehensive institutional structures putting forward the fundamental principals and rules about the problem they arranged and defining the basic behavioral patterns. In addition to this, regimes may have different features related to problematic area they arrange, the way they are constructed and the subjects they contain. As the regimes have different structures and features, naturally they have different level of effectiveness as well. In this context, the aim of this study is, by the aid of the classifications about international regimes, to make an analysis on the features and effectiveness of environmental regimes.

**Keywords:** international regimes, environmental regimes, international cooperation, effectiveness, environmental problems.

## GİRİŞ

Her ne kadar uluslararası alanda işbirliğinin olabirliği kuramsal açıdan sorgulanabilir bir durum olsa da günümüz dünyasında devletler arasındaki ilişkilerin daha ziyade işbirliği şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Hatta devletler aralarında anlaşmazlıklara ya da çatışmalara yol açabilecek durumlarda bile işbirliği yapmayı tercih etmektedirler. Bu bağlamda uluslararası ilişkilerin yaygın karakterinin çatışma değil, işbirliği olduğunu söylemek mümkündür. Devletler, maliyetleri düşürmek, verimliliği arttırmak, ortak tehdit ve problemlerle mücadele etmek ya da bireysel davranışlarının diğerleri üzerindeki negatif etkilerini azaltmak gibi nedenlerden dolayı işbirliği yapmaktadırlar (Holsti, 1995: 362–363). Rejimler ise en genel anlamda devletler arasında işbirliği yapılmasını olanaklı kılan yapılar olarak görülebilir.

Bilindiği üzere devletler arasındaki ilişkilerin ve karşılıklı bağımlılığın giderek artması, ortak sorunların kolektif çözümünü zorunlu hale getirmektedir. Bu gelişme ister istemez devletleri bazı egemenlik yetkilerinden ya da sorunları tek başına çözebilme yetisinden yoksun bırakmaktadır. Bu çerçevede uluslararası rejimlere olan talebin, devletler arasında karşılıklı bağımlılığın bir sonucu olarak ortaya çıkabilecek problem ve çatışmalarla mücadele etme gereğinden kaynaklandığı söylenebilir (Haas, 1991: 23-24; List ve Rittberger, 1992: 86-87). Uluslararası rejimler genel olarak karşılıklı bağımlılığın yüksek olduğu, buna karşın küresel ölçekte bir yönetim boşluğunun bulunduğu alanlarda oluşturulmaktadır. Dolayısıyla uluslararası rejim oluşturulan alanlar, ya devletlerin doğrudan egemenlikleri dışında kalan alanlar ya da devletlerin yetki alanında olmakla birlikte insan hakları, çevre, ticaret ve güvenlik gibi uluslararası boyuta sahip olan alanlardır. Söz konusu alanlardaki yönetim boşluğunu doldurmak, anar-

şik yapının üstesinden gelmek ve ortak çıkarları artırmak üzere devletlerin faaliyetlerini düzenlemek ve koordine etmek ise rejimlerin asli işlevini oluşturmaktadır (Young ve Zürn, 2006: 121).

Çevre ise küresel niteliği gereği devletler arası karşılıklı bağımlılığın yüksek olduğu bir alandır. Ayrıca çevre sorunlarıyla mücadele konusunda küresel ölçekte etkin bir yönetimin varlığından bahsetmek de son derece güçtür<sup>1</sup>. Diğer taraftan çevre sorunlarının sınır ötesi etkileri bu tip sorunların ulusal önlemlerle aşılamayacağını net bir şekilde ortaya koymaktadır (Paterson, 1999: 795). Bu nedenlerden ötürü çevre, uluslararası rejimlerin geliştirildiği başlıca alanlardan birini oluşturmaktadır. Çevre sorunlarının küresel niteliği ve bu alandaki yüksek karşılıklı bağımlılık, rejimleri küresel çevre yönetiminde sıkça başvurulan bir araç haline getirmektedir.

Rejimler, genel olarak ortak sorunlara kurumsallaşmış bir işbirliği yoluyla cevap verilmesini ifade eden oluşumlar olmakla birlikte, düzenlendikleri sorun alanına ve oluşturulma şekillerine bağlı olarak farklı özelliklere ve etkinlik düzeylerine sahip olabilmektedirler. Bu bağlamda çevre rejimlerinin, ticaret ya da güvenliğe ilişkin rejimlerden belirgin şekilde ayrıldığını söylemek mümkündür. Çevre sorunlarına ilişkin özellikler, bu alanda güçlü bir işbirliği tesis edilmesini ciddi ölçüde zorlaştırmaktadır. Bu durum ister istemez rejimin kurallarını zayıflatmakta ve etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu çerçevede çalışmanın amacı, Uluslararası İlişkiler disiplini içinde yer alan, rejimlerin oluşturulmasına ve özelliklerine ilişkin teorik yaklaşımlardan hareketle, çevre rejimlerine yönelik bir değerlendirme yapılmaktır. Bu kapsamda, öncelikle farklı rejim türleri ve özelliklerine ele alınacak, daha sonra ise çevre rejimlerinin özellikleri ve etkinliği analiz edilmeye çalışılacaktır.

<sup>1</sup> Küresel çevre yönetiminin etkinliği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Claussen, 2001: 30; Susskind, 1994a: 222; Rosenau, 1997: 47.

## 1. ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE REJİMLER VE REJİM TÜRLERİ

Yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere, devletler kendi ulusal politikalarıyla halledemeyecekleri sorunların çözümü amacıyla kendi aralarında ve çeşitli biçimlerde işbirliği yapmaktadırlar. İşte, uluslararası rejimler bu tip durumlarda işbirliğini olanaklı kılan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Krasner'in (1991: 2) belirttiği şekliyle rejimler, "aktörlerin beklentileri nedeniyle bir araya geldikleri belli bir uluslararası ilişkiler alanına ilişkin olarak oluşmuş zımni veya sarih ilkeler, normlar, kurallar ve karar alma prosedürleri" olarak tanımlanabilirler. Burada *ilkeler* gerçeğe dair inançları, *normlar* ise hak ve yükümlülük türünden davranış kalıplarını ifade eder. *Kurallar* eylem için gerekli görülen emir ve yasaklar, *karar alma prosedürleri* kolektif amaçları elde etmek ve yerine getirmek için geçerli olan uygulamalara işaret etmektedir. Öte yandan rejimleri daha sade bir biçimde, devletlerin ve bireylerin davranışına yön veren kurallar ve kurumların toplamı olarak da nitelemek mümkündür (Krasner, 1991: 2).

Rejimlerin temel amacı ve işlevi, düzenledikleri sorun alanına ilişkin genel bir çerçeve oluşturmaktır. Buradan hareketle, rejimlerin devletlerin davranışı üzerinde bir takım sınırlayıcı etkileri olduğunu söylemek mümkündür. Rejimler, belirli sorun alanları karşısında devletlerin paylaşılan ilke, norm ve kurallara dayalı olarak ortaklaşa hareket etmesini sağlamaktadır. Rejimler hangi davranışların meşru ve kabul edilebilir olduğunu, hangi davranışların yasak olduğunu ve rejime ihlal teşkil edeceğini belirleyerek, devletler arasında belirsizlikten kaynaklanabilecek gerilimleri azaltmaktadır (Arı, 2008: 472). Rejimlerin temel fonksiyonlarından biri de belli bir konudaki devlet davranışlarının eşgüdümünü sağlamak ve onları işbirliğine yönlendirmektir. Rejimler sınırlı ve geçici nitelikte düzenlemeler olmayıp, ilgili alanda bir

çerçeve oluşturarak tarafların kendi aralarındaki sorunları çözmelerini kolaylaştırılmaktadır. Bu açıdan rejimler yalnızca kısa vadede işbirliği yapılmasını kolaylaştırılmaz, uzun dönemde ilişkilerin geliştirilmesini sağlayan bir işbirliği ortamı da oluştururlar (Krasner, 1991: 3).

Ancak rejimler, düzenledikleri sorun alanına bağlı olarak farklı özellikler gösterebilmektedir. Bu bağlamda uluslararası rejimleri oluşturulma şekillerine, etkinlik düzeylerine ve kapsadığı konulara bakarak farklı türlere ayırmak mümkündür. Örneğin Young oluşturulma şekillerden hareketle bir sınıflandırmaya giderek rejimleri üçe ayırmaktadır. (Young, 1991: 98-101). Buna göre rejimler; bilinçli bir koordinasyon neticesinde oluşturulmamış olan ve düzenlediği konular üzerinde açık bir mutabakatın bulunmadığı *spontane* rejimler, uzun süren görüşmeler neticesinde oluşturulan ve temeli kurucu bir sözleşmeye ya da birtakım hukuki görüşmelere dayanan *müzakere edilmiş* rejimler ve bağımlı bir takım aktörlerin bulunduğu *dayatılmış* rejimler olarak üçe ayrılabilirler. Bu bağlamda, spontane rejimler bir çok bireysel faaliyetten kaynaklanan beklentilerin bir araya gelmesiyle kendiliğinden oluşurlar. Oysa müzakere edilmiş rejimler açık düzenlemelerle biçimlendirilmişlerdir. Dayatılmış rejimlerin oluşumunda ve işleyişinde ise dışsal bir gücün zorlaması söz konusudur. Yani, başat güç rejimin oluşumu ve işleyişini sağlamak üzere bağımlı aktörler üzerinde baskı yapmaktadır. Young, dayatılmış bir rejim içerisinde dominant aktörlerin diğer aktörlerin rejime bağlılıklarını sağlamak için rejimin cezalandırma ya da teşvike ilişkin kurallarını açıkça kullanabileceklerini veya bir takım fırsatları maniple ederek onları zorlayabileceklerini belirtmektedir. (Young, 1991: 98-101; Krasner, 1991: 15-16).

Holsti ise rejimlerin etkinliklerini temel alan bir ayırım yapmaktadır. Buna göre rejimler, en zayıf rejimlerden en güçlü rejim-

lere doğru çeşitlilik göstermektedir. Holsti'ye göre; ele alınan sorunun varlığı ve şiddeti üzerine taraflar arasında belli bir konsensüsün bulunmaması, rejim içerisindeki standart ve yasaklamaların neye izin verip neyi yasakladığına ilişkin taraflar arasında anlaşmazlıkların olması, rejim içindeki kural ihlallerinin tespit edilmesi gücünden yoksun olunması veya ilgili ihlallerin gerçekleşmesi halinde cezai bir yaptırıma izin verilmemesi gibi durumlar zayıf rejimlerin özellikleri arasında yer almaktadır. (Holsti, 1995: 370). Uluslararası rejim türlerine ilişkin daha kapsamlı bir değerlendirme ise Puchala ve Hopkins (1991: 64-66) tarafından yapılmıştır. Buna göre, uluslararası rejimler öncelikle kapsadığı konular açısından ikiye ayrılabilir. Eğer ilgili rejim tek bir soruna yönelik işlev görmekteyse *spesifik*, birden fazla soruna yönelik işlev görmekteyse *karmaşık* bir rejimdir. Öte yandan, söz konusu yazarlara göre rejimler oluşturuluş biçimlerine göre de bir ayrıma tabi tutulabilir. Eğer bir rejim bir takım uluslararası örgütler aracılığıyla oluşturulmuşsa ve işleyişini de konsey, kongre gibi bazı organlar aracılığıyla yürütüyorsa *formel*; katılımcıların belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşturulmuş ise ve işleyişini karşılıklı bireysel çıkarlar ve centilmenlik anlaşmaları ile yürütüyorsa *enformel* bir rejimdir. Böyle bir durumda denetim, herhangi bir yapı tarafından değil, tarafların karşılıklı gözetimi yoluyla sağlanmaktadır.

Puchala ve Hopkins'in rejim türlerine ilişkin yapmış olduğu bir diğer değerlendirme ise rejimlerin değişimi üzerinedir. Buna göre rejimler, *evrimsel* değişim geçiren rejimler ve *devrimsel* değişim geçiren rejimler olarak ikiye ayrılırlar. Rejimler, farklı nedenlerden ötürü değişim geçirebilmektedirler. Katılımcıların, çıkarlarına ve amaçlarına yönelik fikirlerini değiştirmelerinden ötürü rejim bir değişim geçirebilir ve böylesi bir değişim evrimsel nitelikte bir değişim olup; örneğin, yeni bir takım enformasyon ve bil-

gilere ulaşılmasından kaynaklanabilir. Bu durumda rejimin değişimi, rejimin usulüne ilişkin normlar çerçevesinde gerçekleşir ve genelde katılımcılar arasındaki güç dağılımında bir değişime yol açmaz. Oysa devrimsel değişim daha ani gerçekleşir ve katılımcılar arasındaki güç dağılımını derinden etkiler. Kısacası, Puchala ve Hopkins'e göre rejimlerin değişimi güç ve çıkar kavramlarıyla yakından ilgilidir. Birçok rejimin uluslararası güç yapısında yaşanan değişimlere bağlı olarak değişmesi söz konusudur. Bu bağlamda devrimsel değişim en sık görülen rejim değişimi biçimi olup, söz konusu güç yapısındaki değişikliklerle yakından ilgilidir. Oysa evrimsel değişim öğrenme ya da elitlerin amaçlarını yeniden belirlemesi yoluyla gerçekleşmektedir ve görülme sıklığı daha azdır (Puchala ve Hopkins, 1991: 90).

Sonuç olarak, uluslararası rejimler genel olarak ortak bir sorunun işbirliği içerisinde çözülmesine yönelik bir yapılanmayı ifade etseler de, oluşturulma şekilleri, etkinlikleri, kapsadıkları konular ve değişim süreçleri itibarıyla önemli farklılıklar gösterebilmektedirler. Bu çerçevede çalışmanın bundan sonraki kısmında çevre rejimlerinin oluşumları, kapsamaları, değişimleri ve etkinlikleri açısından hangi rejim tipine denk düştüğünü belirlemeye yönelik bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

## 2. ULUSLARARASI ÇEVRE REJİMLERİ: OLUŞUM SÜRECİ VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Uluslararası rejimlere ilişkin olarak yapılan tanımlardan hareketle çevre rejimlerini, belirli çevre sorunu alanlarına ilişkin olarak üzerinde anlaşmış ilke, norm, kural ve karar alma prosedürlerinden oluşan toplumsal kurumlar şeklinde tanımlamak mümkündür. Ancak çevre rejimleri, oluşturulma süreçleri ve çevre sorunlarına ilişkin özellikler nedeniyle diğer uluslararası rejimlerden önemli farklılıklar gösterebilmektedir.<sup>2</sup> Bir kere çevresel alanda uluslararası

<sup>2</sup> Çevre rejimleri ile ticaret rejimleri arasındaki farklara ilişkin olarak bkz. Mol, 2003: 303-318; Eckersley, 2004: 24-50.

nitelikte bir işbirliğinin sağlanması ve bir çevre rejiminin tesisi son derece güçtür. Kuzey ve Güney ülkeleri arasındaki gerilim, işbirliğinin çok sayıda devlet arasında gerçekleşmesi, devletlerin egemenlik hakları konusundaki ısrarcı tutumları, devletlerin çıkarının çatışması ve işbirliğinden elde edilecek kazancın belirsizliği gibi sorunlar çevresel alanda bir işbirliği sağlanmasını ciddi ölçüde güçleştirmektedir (Downie, 2005: 71; Susskind, 1994b: 18).

Hali hazırda küresel çevre politikaları oluşturulmasının önündeki en büyük engel olarak Kuzey ve Güney ülkeleri arasındaki ayırım görülmektedir. Güney ülkelerine göre gelişmiş ülkeler sürdürülebilirliğe tamamen aykırı bir kalkınma ve ekonomik büyüme yaklaşımı benimseyerek, çevre problemlerine neden oldukları konusundaki sorumluluklarını kabul etmelidirler. Bu sorumluluğun kabulünün pratikteki sonucu ise sorunun çözümüne daha fazla katkı sağlamaktır. Diğer taraftan, eğer sorun çözülmek isteniyorsa Kuzey ülkelerinin mevcut yaşam tarzlarının değişmesi gerekmektedir. Güney ülkelerine göre, kaynakların paylaşımı ve kullanımında daha adil bir yol izlenmelidir. Ancak Kuzey ülkeleri için her iki talep de makul görülmemektedir. Bu yüzden pek çok Güney ülkesi, Kuzey ülkelerinin son zamanlardaki çevresel kalite ve sürdürülebilirliğe ilişkin tutumunu samimi bulmamakta ve bunları Güney ülkelerinin daha fazla sömürülmesi için üretilen birer araç olarak görmektedirler. Ülkeler arasındaki bu farklılık, küresel çevre politikaları oluşturulmasına yönelik müzakereleri çıkmaza sürüklemekte ve etkin bir işbirliği oluşturulmasını engellemektedir (Susskind, 1994b: 18-21).

Kuzey ve Güney ülkeleri arasındaki ayırımın ötesinde çevresel işbirliği sorununun bir diğer boyutu da, söz konusu işbirliğinin birkaç devlet arasında gerçekleştirilecek yerel ya da bölgesel nitelikte bir işbirliği olmamasıdır. Çevre sorunları küresel bir nitelik taşıdığından, sorunun çözümü de küresel bir

işbirliğini gerektirmektedir (Cheng, 1992: 184). Ancak artan devlet sayısı ister istemez etkin bir işbirliği önünde engel oluşturmaktadır. İşbirliğinin çok sayıda devletin katılımını gerektirmesinin beraberinde getirdiği pek çok sorun bulunmaktadır. Bir kere katılımcı sayısının çok olması kültürel, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kurumsal açıdan devletler arasında önemli farklılıkların olması olasılığını artırmaktadır. Dolayısıyla anlaşmanın getireceği yük, her devlet için aynı olsa bile, bu yükün anlamı ve etkisi devletlere göre farklılaşmaktadır (Recchia, 2002: 471). Bu da rejim oluşturulurken, daha müzakere aşamasında devletlerin şartlarının dikkate alınmasını gerektirmektedir. Ancak ilgi tarafların sayısının fazla olması, bu süreci oldukça problemlili hale getirmektedir. Bununla beraber sayının fazla olması, rejimin yüküne ya da maliyetine katlanmaksızın, fayda sağlayan tarafların (free rider) olması ihtimali artırmaktadır. Çünkü çok taraflı rejimlerde ihlalcı devletlerin tespiti ve cezalandırılması oldukça güçtür. Diğer taraftan, sayısının fazla olması devletlerin birbirleri hakkında bilgi sahibi olmasını güçleştirerek güvensiz bir işbirliği ortamının oluşmasına da neden olabilmektedir. (Downie, 2005: 78-79).

Sorunun çözümü konusunda devletlerin çıkarının çatışması da işbirliği için önemli bir engel oluşturmaktadır. İşbirliği bazı devletler için olumlu sonuçlar üretecekken, diğer ülkeler için yüksek bir maliyet ya da kilit endüstrilerde rekabet gücü kaybı gibi sonuçlar doğurabilmektedir (Haas-Sundgren, 1993: 411; Downie, 2005: 76; Sands, 2003: 8). Bununla beraber mesele sadece uyum maliyeti konusunda tarafların çıkarının çatışmasından ibaret değildir. Genel olarak çevre sorunlarının çözümü için gerekli olan kurumsal ve ekonomik değişimin devletlere getireceği yük de engelleyici bir faktör olabilmektedir (Recchia, 2002: 474; Sands, 2003: 8).

İşbirliğini zorlaştıran bir diğer sebep de devletlerin mutlak egemenlik konusundaki

ısrarıdır. Zaman zaman devletler uluslar üstü güce sahip organların yaratılmasına yönelik girişimlerde bulunsalar da bireysel hak ve ayrıcalıkları konusundaki tutucu tavırları bu tip girişimlerin çoğunu başarısız kılmaktadır. Küresel nitelikte etkin bir çevre politikası devletlerin ulusal yetki alanı dâhilindeki faaliyetlerine sınırlama getirilmesini gerektireceğinden, aslında çok da istenen bir şey değildir. Her ne kadar günümüz dünyasında devletlerin özellikle ekonomik ve ticari alanlardaki karşılıklı bağımlılıkları, tam egemenlik iddiasını güçleştiren bir durum yaratsa da, devletler açısından karşılıklı bağımlılıktan, bağımsızlık kuşkusuz tercih edilen bir durumdur. (Downie, 2005: 70; Susskind, 1994b: 23).

Çevresel alandaki işbirliğine dair bir başka engel de devletlerin söz konusu işbirliğinden ne kazanacaklarını tam olarak bilememeleridir (Kolstad, 2007: 71). Çevre problemlerin çözümü için harcanan çaba ve katlanılan maliyetin karşılığının alınması çok uzun sürebilmektedir. Bununla beraber elde edilen faydanın nasıl paylaşılacağı oldukça belirsizdir. Devletler doğal olarak ne kazanacaklarını tam olarak kestiremedikleri bir işbirliğine katılım konusunda isteksiz davranabilmektedirler (Susskind, 1994b: 23-24; Downie, 2005: 77).

Diğer taraftan çevre sorunlarına ilişkin bazı özellikler de çevre rejimlerin oluşturulması sürecini ve bu rejimlerin etkinliğini önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bilindiği üzere çevre sorunları son derece karmaşıktır. Yani sorunun boyutu, gelecekte alacağı durum ve etkisi tam olarak kestirilememektedir. Ayrıca çevresel meselelere ilişkin tam bir bilimsel kesinliğe ulaşmak da zordur.<sup>3</sup> Dolayısıyla çevre rejimlerinin oluşturulmasına yönelik müzakereler karmaşık bir problem ve bilimsel belirsizlik şartları altında yürütülmektedir. Sorunun sebebi ve etkilerine ilişkin bilimsel bilginin sınırlı olması, karar alma süreci açısından önemli bir problemdir. Genel olarak çevre sorunları karşı-

sında bir takım zorlayıcı önlemler içeren yasal düzenlemeler oluşturulması için kesin bilimsel kanıtlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu alanda bilimsel bilginin sınırlı olması, ister istemez rejim kurallarının daha zayıf olmasına neden olmaktadır (Downie, 2005: 74; Susskind, 1994b: 35; Sands, 2003: 6). Karşılaşılan bir diğer güçlük de çevre sorunlarının çözümünün genellikle ekonomik çıkarlarla çatışıyor olmasıdır. Çevre koruma hem ekonomik anlamda bir maliyet getirmekte hem de üretim sürecinde bir değişimi gerekli kılmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından sorun teşkil eden bu durum, çoğu kez etkin çevre rejimleri oluşturulmasını engellemektedir (Downie, 2005: 75).

Çevre rejimlerinin oluşturulma sürecine ve çevre sorunlarının özelliklerine ilişkin bu açıklamalardan hareketle, çevre rejimlerinin uluslararası rejim türlerine ilişkin olarak yapılan sınıflandırmalardaki yerini belirleyebilmemiz mümkündür. Bu bağlamda öncelikle çevre rejimlerinin Holsti'nin yaptığı ayrıma göre zayıf rejimler olarak nitelendirilebileceği söylenebilir. Çünkü çevre rejimlerinde, ele alınan sorunun önemi konusunda taraflar arasında açık bir konsensüs sağlanamamaktadır (Susskind, 1994b: 63-64). Diğer taraftan sorunun çözümüne yönelik politikalar konusunda taraflar arasında ciddi görüş farklılıkları bulunmaktadır. Ayrıca çevre rejimlerinde taraf sayısı fazla olmasına rağmen, genel olarak etkin bir izleme ve denetleme mekanizması bulunmadığı için ihlallerin tespiti güç olmaktadır. Çevre rejimleri bünyesinde etkin cezai yaptırımların bulunmaması bu rejimlerin gücünü ve etkinliğini zayıflatmaktadır (French, 2002: 233-237; Ringquist ve Kostadinova, 2005: 87-88; Susskind, 1994b: 21-22).

Oluşturulma şekilleri dikkate alındığında ise çevre rejimlerinin müzakere edilmiş rejimler olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü çevre rejimleri uzun süren görüşmeler neticesinde oluşturulan ve temeli kurucu bir sözleşmeye ya da anlaşmaya dayanan re-

<sup>3</sup> Küresel çevre sorunlarının özelliklerine ilişkin olarak bkz. Iwama, 1992: 110-112.



jimlerdir. Çevre rejimlerinde, rejime temel oluşturan kural ve ilkeler, ilgili sorun alanına yönelik olarak oluşturulan çok taraflı çevre anlaşmaları ile belirlenmektedir (Özer, 2009: 61). Söz konusu çevre anlaşmalarının oluşturulması ise genel olarak Birleşmiş Milletler (BM) ya da Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP)'nin tam yetkili temsilcilerin katılımını öngören bir konferans çağrısı ile başlamakta ve anlaşmanın oluşturulmasına ilişkin müzakereler yıllarca sürebilmektedir. Dolayısıyla bu rejimlerin bilinçli bir koordinasyon neticesinde oluşturulmayan, kendiliğinden ortaya çıkan spontane rejimler olduğunu söylemek güçtür. Bununla birlikte çevre rejimlerini dayatılmış rejimler olarak görmek de pek mümkün değildir. Aslında çevre rejimlerine ilişkin müzakerelerde güçlü devletlerin süreci yönlendirici ve şekillendirici bir rol oynadığını söyleyebiliriz (Susskind 1994b: 33). Ancak, çevre rejimleri hâkim bir gücün dayatması neticesinde ortaya çıkan rejimler değildir. Çevre rejimleri çoğu kez hâkim bir gücün yokluğunda, hatta ona rağmen oluşturulmaktadır (Meyer et al., 1997: 627). Çevre rejimlerinde güçlü ya da hâkim bir devletin, kendi çıkarları ve amaçları doğrultusunda bir rejim oluşturma çabası içine girmesi ve çeşitli yaptırım ya da teşvik mekanizmaları ile diğer tarafları rejime dâhil etmesi şeklinde işleyen bir süreç yoktur. Burada söz konusu olan, küresel kaygılardan filizlenen bir rejim oluşturma talebinin, güçlü devletlerin çıkarları doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılmasıdır.<sup>4</sup>

Kapsadıkları konular dikkate alındığında ise çevre rejimlerinin karmaşık rejimlere tekbül ettiği söylenebilir. Çünkü çevre rejimleri spesifik bir sorun alanı için düzenlenseler bile, çevre sorunlarının birbiriyle ilintili olması, çevre sorunlarının ortaya çıkışında neden-sonuç ilişkilerinin net bir şe-

kilde belirlenememesi ve çevre sorunlarının aynı zamanda ekonomik ve politik etkilere sahip olması, bu rejimlerin birden fazla sorun alanıyla ilintili karmaşık rejimler olduğunu göstermektedir. Çevre rejimleri oluşturulma süreçleri ve işleyişleri açısından ise formel bir nitelik taşımaktadır. Ancak denetim mekanizmalarının yetersiz olması, bu rejimlerin enformel rejimlere özgü bir takım özellikler göstermesine neden olmaktadır.<sup>5</sup>

Rejimin işleyiş sürecinde ortaya çıkan değişim ve dönüşümlerin niteliği açısından yapılan ayrıma göre ise çevre rejimleri, evrimsel değişim geçiren rejimler olarak görülebilir. Çevre rejimlerinde değişim, genel olarak ele alınan çevre sorununa ilişkin bilgi düzeyinin artması, çevre sorununun boyutundaki değişme, teknolojik gelişmeler, kamuoyunun çevresel konulardaki hassasiyetinin artması gibi nedenlerden ötürü ortaya çıkmaktadır. Diğer uluslararası rejimlerin aksine, çevre rejimlerinde, taraflar arasındaki güç dengesinin değişmesinden ötürü ortaya çıkan devrimsel nitelikte bir değişime rastlanmamaktadır. Değişim bir süreç içerisinde meydana gelmektedir ve rejimin genel çerçevesi, yani temel kural ve ilkeler değişmeksizin, yaşanan gelişmeler ışığında rejimin güçlendirilmesi yoluna gidilmektedir (Sjöberg, 1997: 14; Zartman, 1997: 65).

### 3. ÇEVRE REJİMLERİNİN ETKİNLİĞİ

Uluslararası rejimler ele aldıkları soruna ve kurumsal yapılarına bağlı olarak, işaret ettikleri soruna cevap olmada, politikaları etkilemede ve davranışları değiştirmede farklı etkinlik derecelerine sahip olabilmektedirler. Çevre rejimleri ise çevre sorunlarına ilişkin özellikler ve bu rejimlerin oluşturulmasına ilişkin şartlar bağlamında etkinlikleri ol-

<sup>4</sup> Örneğin Basel Sözleşmesi'nin oluşturulmasına ilişkin müzakerelerde, gelişmekte olan ülkelerin atık ticareti konusunda küresel çaplı tam bir yasak getirilmesine yönelik talepleri, sözleşme metninde karşılıksız bırakılırken gelişmiş ülkelerin kontrolü atık ticaretine yönelik taleplerine yer verilmiştir. Bkz. Kummer, 1992: 532-536.

<sup>5</sup> Çok taraflı çevre anlaşmalarına taraf devletlerin uyumunun denetlenmesine ilişkin mekanizmalar ve özellikleri için bkz. Szell, 2007: 79-83.

dukça tartışmalı rejimlerdir. Aslına bakılırsa her hangi bir rejimin etkin olup olmadığına karar vermemizi sağlayacak nitelikte üzerinde uzlaşmaya varılmış bir etkinlik tanımı bulunmamaktadır. Ancak bir rejimin etkinliğinin nihai ölçütünün, ele alınan problemin çözümü olduğu konusunda genel bir kabulün olduğunu söylemek mümkündür.<sup>6</sup> Bununla birlikte, rejimin ilgili aktörlerin davranışında arzu edilen 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 işbirliği ve uzlaşma zeminini oluşturması, ulusal politika ve yasaların geliştirilmesine katkı sağlaması da rejim etkinliğinin önemli göstergeleri olabilmektedir (Frantzi, 2008: 621; Young ve Demko, 1996: 230).

Çevre rejimlerinin etkinliğinin değerlendirilmesine yönelik çalışmalarda, bu rejimlerin etkinliğini belirleyecek ve bazı rejimlerin neden diğerlerinden daha etkin olduğunu açıklayacak bir takım unsurlara dikkat çekildiği görülmektedir. Bu bağlamda, problemin niteliği, müzakere süreci ve karar alma prosedürü, bilim ve politika arasındaki denge, rejimin kapsamı, rejimin yapısı, rejimin içinde işlediği kurumsal yapıya uyumu ve rejimin kurumsallaşma düzeyi gibi bir dizi faktör üzerine odaklanılmaktadır (Wettestad, 1999; 2001; Young ve Demko, 1996). Kuşkusuz her rejim ele aldığı probleme, kurumsal yapısına ve içerisinde işlediği sosyo-ekonomik bağlama göre farklı bir etkinlik düzeyine sahip olabilmektedir. Ancak söz konusu faktörler dikkate alınarak çevre rejimlerinin etkinliğine ilişkin genel bir değerlendirme yapmak mümkündür.

Bu bağlamda bir rejimin etkinliğini belir-

leyen ilk faktör olarak problemin niteliği ele alınabilir.<sup>7</sup> Problemin niteliğiyle alakalı olarak, sorunun boyutu, diğer sorun alanları ile ilişkisi, soruna ilişkin bilgi düzeyi, ilgili tarafların sayısı, sorunun ekonomik ya da politik çıkarlarla bağlantısı gibi pek çok konunun, rejimin etkinliği üzerinde belirleyici olduğu söylenebilir (Young ve Demko, 1996: 231). Ancak daha öncede ifade edildiği üzere, çevre rejimlerine konu olan sorunlar kolayca zor ya da çözümü güç sorunlar olarak nitelendirilebilir. Çevresel alanda bilimsel belirsizliğin yüksek olması, çevre sorunlarına ilişkin çözümlerin devletlerin politik ve ekonomik çıkarlarıyla çatışması bu alanda güçlü çözümler üretilmesini engellemektedir. Problemin niteliğine uygun çözümler üretilmemesi ise doğal olarak bu rejimlerin etkinliğinin düşük kalmasına sebep olmaktadır.

Çevre rejimlerinin etkinliğini belirleyen önemli bir husus da rejimin oluşturulmasına ilişkin müzakere süreci ve karar alma prosedürüdür. Müzakere sürecine ilgili tüm tarafların katılımı ve kendi taleplerini dile getirebilmeleri rejim etkinliğinin önemli bir belirleyicisidir. Bu, rejimin adil ve meşru algılanmasını sağlayacağı gibi tarafların rejime uyumunu da kolaylaştıracaktır. Dolayısıyla özellikle sorunun oluşmasında rol oynayan ve sorunun çözüm için katılımı gerekli olan devletlerin sürece dâhil edilmesi gerekmektedir (Young ve Demko, 1996: 232). Ancak çevre rejimlerine ilişkin müzakerelerde eşit temsil fırsatının yaratıldığını söylemek güçtür. Örneğin ABD pek çok çevre anlaşmasının müzakere sürecine aktif bir biçimde katılmakta ve anlaşma metninin şekillenmesinde rol oynamaktadır. Buna rağmen anlaşmayı onaylamamakta yani ilgili rejime taraf olmamaktadır.<sup>8</sup> Öte yandan pek çok gelişmekte olan ülke, müzakere sürecinde yetirence temsil edilemediklerinden şikâyet

<sup>6</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Young ve Demko, 1996; Wettestad, 2001; Underdal, 2001; Kütting, 2000; Helm ve Sprinz, 2005.

<sup>7</sup> Problemin niteliğinin rejimin etkinliği açısından taşıdığı öneme ilişkin olarak bkz. Mitchell, 2006; Underdal, 2001.

<sup>8</sup> Kyoto Protokolü ve Basel Sözleşmesi müzakereleri ABD'nin bu tutumuna örnek olarak gösterilebilir.

etmekte ve taleplerinin yerine getirilmemesinden dolayı süreci eleştirmektedir.

Çevre rejimlerine ilişkin müzakerelerin özellikle devlet dışı aktörlerin sürece katılımı açısından da dışlayıcı bir nitelik taşıdığını söylemek mümkündür. Bazı çevre anlaşmalarının müzakerelerinde sivil toplum kurumları (STK) ya da çıkar grupları gibi bir takım devlet dışı aktörlere gözlemci statüsünde yer verilmektedir (Özer, 2009: 112, 197). Ancak çevresel meseleler genel olarak üzerinde uzlaşmaya varılması güç, hassas konulardır. Çevre sorunlarının çözümüne yönelik politikaların ekonomik çıkarlara temas etmesi, çoğu durumda ortaya çıkan sonucun çevreci STK'ları tatmin etmekten uzak olması ve tepki ile karşılanması, çevresel konularda farklı çıkar ve önceliklerin söz konusu olması, müzakerelerin dışlayıcı bir nitelik taşımasına neden olmaktadır. Oysa sivil toplum kurumlarının müzakere sürecine katılımı, her şeyden önce müzakerelere açıklık ve meşruiyet kazandıracaktır. Ayrıca farklı görüşlerin temsil edilmesi ve rejimin uygulamaya aktarılması açısından da müzakerelerin katılımcı bir nitelik taşıması önemlidir (Sands, 1999: 241).

Çevre rejimleri oluşturulurken rejime konu olan sorunun önemine ilişkin ortak bir görüşün paylaşılması da etkinlik açısından önemli bir konudur (Young ve Demko, 1996: 233-234). Ancak çevre rejimlerinin oluşturulması sürecinde önemli bir güçlük yaratan bilimsel belirsizlikler, belirli çıkar grupları, politikacılar ve hatta bilim adamlarınca bile kötü niyetli bir şekilde kullanılabilir. Çünkü bazı çevre sorunlarının taşıdığı riskler konusunda tamamen karşıt argümanlar geliştirilebilmesi mümkündür. Uzmanlar arasındaki bu görüş farklılığının mahiyetinin kamuoyu tarafından anlaşılması zordur. Bu durum kamuoyunun zihnini bulandırmakta ve anlaşma için gerekli olan uzlaşının sağlanmasını engellemektedir (Susskind

1994b: 64).

Çevre rejimlerinin oluşturulma sürecinde nihai karar alıcıların kimler olduğu ve karar alma prensipleri de rejim etkinliği konusunda önemli bir belirleyici olabilmektedir (Wettestad, 1999: 20-26). Genel olarak çevre rejimlerine temel olan anlaşmalarının oluşturulmasındaki karar alıcılar, bürokratlar ya da uzmanlardan ziyade, devlet başkanları ve bakanlar gibi politikacılar. Ancak politikacılar, bilimsel ya da teknik anlamda konunun gerektirdiği uzmanlığa sahip olamayabilmektedirler. Bununla birlikte politikacılar, öncelikli olarak çıkarına uygun kararlar alma gayesinde oldukları için çevresel konulara gereken hassasiyeti gösteremeyebilmektedirler. Karar alma prensipleri konusunda ise çevre rejimlerine temel olan anlaşmaların genel olarak (nitelikli) oyçokluğundan ziyade, oydaşma<sup>9</sup> (consensus) ya da oybirliği (unanimity) ile kabul edildiği görülmektedir. Aslında oydaşma ya da oybirliği ile kabul edilen metinlerin yürürlüğe girmesi ve uygulanması daha kolay olmaktadır. Ancak bilindiği üzere bu karar alma prensipleri tüm tarafların ilgili metin üzerinde uzlaşmasını gerektirmektedir. Bu durum müzakere sürecinin uzamasına neden olmaktadır. Ayrıca oydaşma ya da oybirliğine dayalı bir karar alma prosedürü anlaşma ya da sözleşme metninin katı ve ağır yükümlülükler içeren güçlü bir hukuki belge olmasını engellemektedir (Wettestad, 2001: 318). Bu noktada karşılaşılan şey genel olarak asgari müşterek paydada uzlaşmaya varmaktır. Asgari müşterek payda, tarafların anlaşmaya katılım için razı olabilecekleri ölçütlerin alt sınırını ifade etmektedir. Müzakerelere katılan tarafların bazıları daha yüksek standartların kabul edilmesi konusunda istekliken, bazı taraflar bu konuda isteksiz olabilmektedir. Ancak küresel bir problemin çözümü, küresel bir çabayı gerektirmektedir. Bu yüzden tarafların katılı-

<sup>9</sup> Sözleşme metninin oydaşma (consensus) ile kabulü, sözleşme metninde yer alan belli bir konu hakkında karar verilmesine engel olacak resmi bir itiraz olmaksızın metnin kabulüdür. Bkz. Özer, 2009: 120.

mını sağlamak için anlaşmalar başlangıçta katı standartlar belirlemek yerine, soruna yönelik genel bir çerçeve oluşturacak şekilde hazırlanmaktadır. Bu durumda sorunun çözümü için katılımı gerekli olan, ancak katılımdan çıkarı ve dolayısıyla katılım isteği en az olan devlet ya da devletler asgari müşterek paydayı belirlemektedir (Downie, 2005: 72; Kütting, 2000: 52).

Müzakere gündemi ve rejimin kapsamı da ilgili rejimin etkinliği üzerinde belirleyici olabilmektedir. Ancak çevre rejimleri açısından müzakere gündemi ve rejimin kapsamı oldukça karmaşık bir konudur (Wettestad, 1999: 29-30). Çevre rejimlerinde kapsamın dar tutulması, çevre sorunları için gerekli olan bütünsel çözümlerin oluşturulabilmesini engellemektedir. Daha öncede ifade edildiği gibi çevre sorunları birbiriyle bağlantılı sorunlardır. Bir sorunun sonucu olarak ortaya çıkan değişim, diğer bir sorunun nedeni olabilmekte ya da bir sorunun çözümü için önerilen politika başka bir soruna sebebiyet verebilmektedir. Bununla birlikte çevre sorunlarının ekonomik, sosyal ve politik nitelikte etkileri de olabilmektedir. Bu nedenle sorunun tüm yönlerini dikkate alan, kapsamlı bir gündem çevre rejimlerinin etkinliği açısından önem taşımaktadır. Ancak bu durum müzakerelerin çok uzun sürmesine ve pek çok konunun genel hükümlerle geçirtilmesine neden olmaktadır.

Rejimin oluşturulması aşamasında bilimsel gerekliliklerle politik çıkarlar arasında bir denge sağlanması da rejim etkinliği açısından belirleyici bir konudur. Bilimsel veriler çevre rejimlerinin oluşturulması açısından oldukça önemlidir. Çünkü çevre rejimlerinin oluşturulması klasik anlamda diplomatik bir müzakere sürecine dayandırılmamalıdır. Çevre rejimlerinin nihai amacı, müzakereci devletlerin çıkarına uygun sonuçlar üretmek değil, çevreyi korumak olmalıdır. Bu anlamda hem sorunun tanımlanmasında, hem gerekli eylemlerin belirlenmesinde hem de devletler arası pazarlık sürecinde bilimsel veriler belirleyici olmalıdır. Ancak çevre re-

jimlerinin oluşturulması sürecinde bilimsel veriler ile politik çıkarlar arasında bir denge sağlanamamıştır. Bu süreçte bilimin rolü beklenilenin aksine oldukça sınırlıdır. Kuşkusuz bunun en önemli sebebi, çevre sorunlarının karmaşık doğası ve soruna ilişkin bilimsel bilginin sınırlı olmasıdır. Çıkarları doğrultusunda hareket eden devletler, bunu kendi amaçları doğrultusunda kullanmakta ve bilimsel belirsizlik durumunda siyasi aktörlerin karar alma sürecindeki etkisi artmaktadır (Kütting, 2000: 43-44; Susskind, 1994b: 62-64). Bu nedenle pek çok çevre anlaşması, bilimsel gerekliliklerle politik çıkarları uzlaştırma çabasının bir sonucu olarak ortaya çıkan muğlak hükümler içermektedir. Genel ilke ve kurallar detaylı teknik standartlar gerektiren bu konuda etkili bir çözüm sağlayamamaktadır (Sands, 1999: 241).

Uluslararası çevre rejimlerinin etkinliğini belirleyen bir faktör de ilgili rejimin yapısıdır. Rejimin idari ve mali açıdan güçlü bir kurumsal yapıya sahip olması, şüphesiz rejimin etkinliğini arttıracaktır (Wettestad, 2001: 318-320; Young ve Demko, 1996: 232-233). Rejimin kurumsal yapısıyla ilgili olarak ise özellikle sekretaryanın gücü, denetim ve uyum mekanizmalarının niteliği ve rejimin finansal kapasitesi gibi konular önem kazanmaktadır. Ancak çevre rejimlerinde güçlü ve aktif bir sekretaryanın varlığından söz etmek pek de mümkün değildir. Çok taraflı çevre anlaşmaları bağlamında oluşturan ve anlaşmaların uluslararası düzeyde uygulanmasını izlemekten sorumlu olan çoğu sekretaryanın merkezi otoritesinin son derece zayıf olması, yeterli personel ve finansal kaynağa sahip olmayışı anlaşmaların uygulanmasını önemli ölçüde etkilemektedir. Bu tip sorunlar, sekretaryayı veri toplama ve bunları analiz etme, hükümetlere uygulama önerileri konusunda danışmanlık yapma, ülke raporlarını inceleme ve denetleme gibi görevlerini yerine getirecek kaynak ve yetkiden yoksun bırakmaktadır (French ve Mastny, 2001: 247-249). Diğer taraftan çevre rejimlerinin güçlü bir denetim ve uyum me-

kanizmasına sahip olduğunu söylemek de oldukça güçtür. Bu rejimlerde denetim mekanizması genel olarak rapor sistemine dayalı bir bilgilendirme sürecinden ibarettir. Tarafların ilgili rejime uyumunu değerlendirmek amacıyla kullanılan raporlar, bizzat taraflarca hazırlanmaktadır. Ancak taraflar çoğu durumda kendi uyumsuzluklarını rapor etmemektedirler. Bununla birlikte raporların doğruluğunun teyit edilmesi konusunda genel olarak kendiliğinden harekete geçen bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bir tarafın ihlal teşkil eden davranışına ilişkin olarak diğer tarafların ya da sekreteryanın Taraflar Konferansı'na bildirimde bulunması mümkündür. İlgili anlaşmanın karar alma ve yürütme organı olarak işlev gören Taraflar Konferansı, herhangi bir ihlal bildirimine karşılık olarak çeşitli anlaşma mekanizmaları ya da dış mekanizmalar (uzman gruplar ya da STK'lar) aracılığıyla doğrulama prosedürünü başlatabilir. Çevre anlaşmalarında yer alan uyumsuzluk çözümü mekanizması ise genel olarak bağlayıcı olmayan, gönüllü bir uyuşmazlık çözümü prosedürünü içermektedir. Tarafların rejime uyumunun sağlanması konusunda da yaptırımdan ziyade, teknik, finansal ve idari anlamda kapasite oluşturulmasına yönelik araçlar kullanılmaktadır.<sup>10</sup> Ancak çevre rejimlerinin genel olarak mali açıdan güçlü bir yapıya sahip olmayışı, hem kapasite oluşturmaya yönelik olarak işlev gören finansal destek mekanizmalarının etkinliğini sınırlandırmakta hem de ihlallerin tespiti için gerekli olan etkin bir izleme mekanizmasının oluşturulmasını engellemektedir. Çevre rejimlerinin gerek idari gerekse finansal açıdan güçlü bir kurumsal yapıya sahip olmayışı doğal olarak bu rejimlerin etkinliğinin zayıf kalmasına neden olmaktadır.

Çevre rejimlerinin etkinliği açısından önemli bir başka husus da, rejimin ekono-

mik ve politik açısından uygun ve kabul edilebilir nitelikte eylemler gerektirmesidir (Young ve Demko, 1996: 234-235). Bunun anlamı aslında basitçe rejimin içinde işlediği kurumsal yapıya uyum sağlamasıdır. Ancak bilindiği üzere çevre sorunlarının çözümüne ilişkin olarak ortaya konan politika ve yaklaşımlar genel olarak devletlerin ekonomik ve politik çıkarlarıyla çatışmaktadır. Çevre rejimleri doğal olarak bazı ekonomik faaliyetlerin yasaklanmasını ve sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Benzer şekilde bu rejimler belirli doğal kaynakların korunmasına yönelik olarak, devletlerin egemenlik alanlarındaki faaliyetlerine belirli sınırlamalar getirebilmektedir. Bu durum ister istemez çevre rejimlerinin devletlerin ekonomik çıkarlarını etkileyen ve egemenlik haklarını sınırlandıran rejimler olarak görülmesine neden olmaktadır.

Çevre rejimlerinin etkinliğini belirleyen önemli bir faktör de rejimin kurumsallaşma düzeyidir (Young ve Demko, 1996: 235-236). Daha öncede ifade edildiği üzere çevre rejimlerinin temelini ilgili sorun alanına yönelik olarak hazırlanmış olan çok taraflı çevre anlaşmaları oluşturmaktadır. Ancak söz konusu anlaşmalar arasında bir bütünsellik ve uyum olduğunu söylemek güçtür. Her bir çevre anlaşması kendine has bir kurumsal yapıya ve prosedüre sahiptir. Diğer taraftan sayıları her geçen gün artan çevre anlaşmalarının bazı durumlarda birbiriyle çelişen hükümler içerdiği görülmektedir. Bu durum, belirli bir sorun alanına ilişkin olarak hazırlanmış çevre anlaşmalarının birbiriyle koordineli, bütünsel ve uyumlu bir yapı sunmalarını engellemektedir (French, 2002: 232-233). Söz konusu parçalı yapı, çevre anlaşmalarının ilgili soruna yönelik güçlü rejimler oluşturabilme kapasitelerini zayıflatmaktadır. Benzer nitelikte bir sorunda çevreye ilişkin uluslararası organizasyonlar arasındaki koordinasyonsuzluktur.

<sup>10</sup> Çok taraflı çevre anlaşmalarında yer alan denetim ve uyum mekanizmaları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Loibl, 2005: 1-19.; Pineschi, : 241-278.; Wang ve Wisser, 2002: 181-189.; Enderlin, 2003: 155-159.; Reeve, 2006: 881-897.; Onyerikam, 2007.

Başta UNEP olmak üzere, özellikle Birleşmiş Milletler bünyesinde oluşturulan çok sayıda kurum ve örgüt çevresel konulara ilişkin amaç ve politikalara sahiptir. Ne var ki, bu politikalar arasındaki tutarlılık ve eşgüdüm çoğu zaman zayıf kalmaktadır (Biermann, 2002: 83). Küresel çevre yönetiminde geçerli olan bu bütünsellikten uzak ve parçalı yapı çevre rejimlerinin kurumsallaşmasını etkilemekte ve diğer kurumların negatif etkilerine maruz bırakılmaktadır. Örneğin ekonomik alandaki kurumsallaşma, bu alanda daha güçlü bir yapının ortaya çıkmasını sağlamakta ve ticaret rejimleri genel olarak çevre rejimlerinin etkisini zayıflatabilmektedir (Eckersley, 2004: 25).

## SONUÇ

Çevre sorunlarının küresel niteliği, her ne kadar uygulama alanı yerel olsa da, çözüm için küresel politikaların geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Küresel çevre politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasına ilişkin önemli bir araç olan uluslararası çevre rejimleri ise, gerek ele aldıkları sorunun çözümünde, gerekse etkin bir küresel çevre yönetimi oluşturmada yeterince başarılı araçlar olarak değerlendirilememektedir. Bu etkinsizliğin nedenleri, ele alınan problemin niteliğinden, rejimin yapısına, uluslararası toplumun çevresel konulardaki duyarlılığına, rejimin içinde işlediği sosyo-ekonomik ve politik yapıya ve taraf devletlerin tutumuna kadar çeşitli faktörlere bağlı olarak açıklanabilir. Bununla beraber, son zamanlarda uluslararası çevre rejimlerinin etkinliğini artıracak önemli gelişmelerin kaydedildiği söylenebilir. Bu yöndeki en önemli çaba kuşkusuz bu rejimlere temel teşkil eden çevre anlaşmalarının güçlendirilmesidir. Öncelikle giderek daha fazla sayıda devlet bu anlaşmalara taraf olmaktadır. Bu durum anlaşmaların kapsamını genişletmekte ve küresel hale gelmelerini sağlamaktadır. İkinci olarak pek çok çevre anlaşması uyum, uygulama ve denetime ilişkin meka-

nizmalarını arttırmakta ve güçlendirmektedir. Ayrıca anlaşma sekretaryaları, finansal kaynak ve personel açısından daha güçlü hale getirilmektedir. Tarafların anlaşmalara riayet edip etmediğinin izlenmesine daha fazla dikkat verilmekte ve kaynak ayrılmaktadır. Diğer bir gelişme ise, hükümet dışı örgütlerin bu anlaşmaların oluşturulması ve uygulanması sürecinde daha aktif rol almaya başlamalarıdır (Jacobson and Weiss, 1997: 85). Kuşkusuz bu gelişmeler çevre anlaşmalarının ve dolayısıyla çevre rejimlerinin etkinliğini önemli ölçüde arttıracaktır.

Belirtilmesi gereken bir konu da, problemin çözümünü ölçüt alan bir etkinlik değerlendirmesinin, çevre rejimlerin, küresel çevre yönetimindeki yeri ve önemini belirlemede yetersiz kalacağıdır. Bir rejimin nihai amacı olan ele alınan sorunun çözümü, kuşkusuz rejimin başarısının temel göstergesidir. Ancak çevre rejimleri dolaylı etkilere de sahip olabilmektedir. En azından söz konusu sorun üzerine düşünmeyi ve ona ilişkin bilimsel bilgi düzeyinin artmasını sağlarlar. Ayrıca çevresel açıdan daha az zararlı davranışların benimsenmesine yol açabilirler. Bu yüzden rejimlerin etkinliğinin değerlendirilmesinde amacın gerçekleştirilmesi kadar, rejimin varlığından kaynaklanan görece gelişme de dikkate alınmalıdır (Mitchell, 2003: 444-446). Bir rejim, ele aldığı sorunu nihai bir çözüme kavuşturamasa bile, probleme sebep olan davranışlarda bir değişime sebep olabilir, farklı çıkar ve önceliklere sahip devletler arasında bir işbirliğinin oluşmasını sağlayabilir, soruna yönelik bir kamuoyunun oluşturabilir ve politikaları etkileyebilir.

Sonuç olarak her ne kadar çevresel alanda devletler arasında etkin bir işbirliğini sağlamak güç gözükse de, ya da uluslararası çevre rejimlerinin, ele alınan sorunun niteliği ve çözümü için öngörülen sürecin doğası gereği başarısızlığa mahkûm olacağı düşünülse de<sup>11</sup> uzun süredir yürürlükte olan çevre rejimlerin mevcudiyeti, çevresel

<sup>11</sup> Bkz. Swanson ve Johnston, 1999: 137; Kütting, 2000: 139

alandaki işbirliği yapmanın ve sürdürmenin mümkün olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan çevresel göstergelere ilişkin zaman serileri bazı anlaşma rejimleri için olumlu değişikliklere işaret etmektedir (Seelarbo-kus, 2005: 493-541). Ayrıca çevre rejimleri süreç içinde sürekli olarak geliştirilmekte ve güçlenmektedir. Bu anlamda uluslararası çevre rejimlerinin en azından potansiyel olarak küresel çevre yönetimi açısından son derece önemli araçlar olduğunu söyleyebiliriz. Diğer taraftan mevcut rejimlerin işleyişinden çıkarılacak tecrübeler, bu aracın nasıl daha etkin hale getirileceği konusunda da dikkate değer bir veri sağlamaktadır. Bu bağlamda müzakere sürecinin gereken hassasiyetle yürütülmesi, rejimin kurallarının ve kurumlarının güçlendirilmesi ve taraf devletlerin uyum kapasitesinin artırılması gibi konularda sağlanacak gelişmelerin çevre rejimlerinin etkinliğini önemli ölçüde arttıracığı söylenebilir.

## KAYNAKÇA

- ARI, Tayyar (2008) *Uluslararası İlişkiler Teorileri*, 5.ed., Bursa: MKM.
- BIERMANN, Frank. (2002) "Green Global Governance", *New Economy*, 1070-3535/02, ss. 82-86.
- CHENG, Lai Peng (1992) "The Legislation and Implementation of International Environmental Law and The Third World: The Example of China", (Der.: Edith Brown Weiss), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, Tokyo: United Nations University Press. ss. 179-198.
- CLAUSSEN, Eileen (2001) "Global Environmental Governance: Issues For the New U.S. Administration", *Environment*, Vol. 43, No. 1, ss. 28- 34.
- DOWNIE, David Leonard (2005) "Global Environmental Policy: Governance Through Regimes", (Der.: Regina S. Axelrod-David Leonard Downie- Norman J. Vig), *The Global Environment*, Washington: CQ Press. ss. 64-82.
- ECKERSLEY, Robyn (2004) "The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements", *Global Environmental Politics*, Vol 4, No 2, ss. 24-50.
- ENDERLIN, Tim (2003) "A Different Compliance Mechanism", *Environmental Policy and Law*, 33/3-4, ss. 155-159.
- FRANTZI, Sofia (2008) "What Determines The Institutional Performance of Environmental Regimes? A Case Study of The Mediterranean Action Plan", *Marine Policy*, No 32, ss. 618-629.
- FRENCH, Hillary (2002) "Küresel Yönetişimi Yeniden Yapılandırmak", *Dünyanın Durumu 2002*, İstanbul: Tema Vakfı Yayını, 37, ss. 229-258.

- FRENCH, Hillary ve MASTNY, Lisa (2001) "Uluslararası Çevre Suçlarını Denetim Altına Almak", *Dünyanın Durumu 2001*, İstanbul: Tema Vakfı Yayınları, 35, ss. 245-278.
- HAAS, Ernst B. (1991) "Words Can Hurt You; or, Who Said What to Whom About Regimes", (Der.: Stephen D. Krasner), *International Regimes*, London: Cornell University Press, ss. 23-59.
- HAAS, Peter M. ve SUNDGREN, Jun (1993) "Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty", (Der.: Nazli Choucri), *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, MIT Press, ss. 401-430.
- HELM, Carsten ve SPRINZ Detlef (2005) "Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes", *Journal of Conflict Resolution*, Cilt 44, No 5, ss. 630-652.
- HOLSTI, K. J. (1995) *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th. Ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- IWAMA, Toru (1992) "Emerging Principles and Rules For The Prevention and Mitigation of Environmental Harm", (Der.: Edith Brown Weiss), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, Tokyo: United Nations University Press, ss. 107-123.
- JACOBSON, Harold K. ve WEISS, Edith Brown (1997) "Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies", (Der.: Mats Rolén, Helen Sjöberg and Uno Svedin), *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, ss. 78-110.
- KOLSTAD, Charles D. (2007) "Systematic Uncertainty in Self-Enforcing International Environmental Agreements", *Journal of Environmental Economics and Management*, No 53, ss. 68-79.
- KRASNER, Stephen D. (1991) *Structural Causes and Regime Consequences*, (Der.: Stephen D. Krasner), *International Regimes*, London: Cornell University Press, ss. 1-21.
- KUMMER, Katharina (1992) "The International Regulation of Transboundary Traffic in Hazardous Wastes: The 1989 Basel Convention", *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 41, No 3. ss. 530-562.
- KÜTTING, Gabriela (2000) "Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Environmental Agreements", London: Routledge.
- LIST, Martin ve RITTBERGER, Volker (1992) "Regime Theory and International Environmental Management", (Der.: Andrew Hurrell ve Benedict Kingsbury), *The International Politics of The Environment*, Oxford: Oxford Uni. Press.
- LOIBL, Gerhard (2005) "Reporting and Information Systems in International Environmental Agreements as a Means For Dispute Prevention – The Role of International Institutions", *Non-State Actors and International Law*, 5, ss. 1-19.
- MEYER, John W. et al. (1997) "The Structuring of a World Environmental Regime 1870-1990", *International Organization*, 51:4, ss. 623-651.
- MITCHELL, Ronald B. (2006) "Problem Structure, Institutional Design, and the Relative Effectiveness of International Environmental Agreements", *Global Environmental Politics*, Vol 6, No 3, ss. 72-89.



- MITCHELL, Ronald B. (2003) "International Environmental Agreements: A survey of Their Features, Formation, and Effects", *Annual Reviews of Environmental Resources*, 28, ss. 429-461.
- MOL, Arthur P.J. (2003) "Global Institutional Clashes: Economic Versus Environmental Regimes", *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 10, ss. 303-318.
- ONYERIKAM, Ifeoma M. (2007) "Achieving Compliance With the Basel Convention on Transboundary Movement of Hazardous Wastes" Available at SSRN. <http://ssrn.com/abstract=984067>.
- ÖZER, Deniz Kızılsümer (2009) *Çok Taraflı Çevre Sözleşmeleri*, Ankara: USAK Yayınları.
- PATERSON, Matthew (1999) "Interpreting Trends in Global Environmental Governance", *International Affairs*, 75:4, ss.793-802.
- PINESCHI, Laura (2004) "Non-compliance Mechanism and The Proposed Centre for The Prevention and Management of Environmental Disputes", *Anuario de Derecho Internacional*, 20, ss. 241-278.
- PUCHALA, Donald J. ve HOPKINS, Raymond F. (1991) "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis", (Der.: Stephen D. Krasner), *International Regimes*, London: Cornell University Press, ss. 61-91.
- RECCHIA, Steven P. (2002) "International Environmental Treaty Engagement in 19 Democracies", *Policy Studies Journal*, 30: 4. ss. 470-494.
- REEVE, Rosalind (2006) "Wildlife Trade, Sanctions and Compliance: Lessons From the CITES Regimes", *International Affairs*, 82: 5, ss. 881-897.
- RINGQUIST, Evan J. ve KOSTADINOVA, Tatiana (2005) "Assessing The Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the Helsinki Protocol", *American Journal of Political Science*, Cilt 49, No 1, ss. 86-102.
- ROSENAU, James N. (1997) "Global Environmental Governance: Delicate Balances, Subtle Nuances, and Multiple Challenges", (Der.: Mats Rolén, Helen Sjöberg and Uno Svedin) *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, ss. 19-56.
- SANDS, Philippe (2003) *Principles of International Environmental Law*, (2. ed.), UK: Cambridge.
- SANDS, Philippe (1999) "International Environmental Law Ten Years On", *RE-CIEL*, 8: 3. ss. 239-242.
- SEELARBOKUS, Chenaz B. (2005) "Effectiveness of Environmental Treaties: Trend Analysis of Treaty-Based Environmental Indicators", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Cilt 7, No 3, ss. 493-541.
- SJÖBERG, Helen (1997) "The Challenge of Global Environmental Governance", (Der.: Mats Rolén, Helen Sjöberg and Uno Svedin), *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, ss. 7-18.
- SUSSKIND, Lawrence E. (1994a) "What Will It Take to Ensure Effective Global Environmental Management? A Reassessment of Regime-Building Accomplishments", (Der.: Bertram I. Spector, Gunnar Sjöstedt and I. William Zartman) *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Norwell, MA: Kluwer Academic Publishing Group, ss. 221-232.

- SUSSKIND, Lawrence (1994b) *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*, New York: Oxford University Press.
- SWANSON, Timothy-JOHNSTON, Sam (1999) *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, UK: Edward Elgar.
- SZELL, Patrick (2007) "Supervising The Observance of MEAs". *Environmental Policy and Law*, 37/2-3, ss. 79-83.
- UNDERDAL, Arild, (2001) "One Question, Two Answers", (Der.: Edward L. Miles et al.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge: MIT Press, ss. 3-45.
- WANG, Xueman-Wiser, Glenn (2002) "The Implementation and Compliance Regimes Under The Climate Change Convention and its Kyoto Protocol", *RECIEL*, 11: 2. ss. 181-198.
- WETTESTAD, Jørgen, (2001) "Designing Effective Environmental Regimes: The Conditional Keys", *Global Governance*, Vol 7, No 3, ss. 317-341.
- WETTESTAD, Jørgen, (1999) *Designing Effective Environmental Regimes: The Key Conditions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- YOUNG, Oran R. (1991) "Regime Dynamics : The Rise and The Fall of International Regimes", (Der.: Stephen D. Krasner), *International Regimes*, London : Cornell University Press, ss. 93-114.
- YOUNG, Oran R. ve DEMKO, George J. (1996) "Improving the Effectiveness of International Environmental Governance Systems", (Der.: Oran R. Young et al.), *Global Environmental Change and International Governance*, Hanover: University Press of New England, ss. 229-246.
- YOUNG, Oran R. ve ZÜRN, Michael (2006) "The International Regimes Database: Designing and Using a Sophisticated Tool for Institutional Analysis", *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No 3, ss. 121-143.
- ZARTMAN, I. William (1997) "Negotiation, Governance, and Regime Building", (Der.: Mats Rolén, Helen Sjöberg and Uno Svedin), *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, ss. 57-68.