

AFRİKA BİRLİĞİ'NİN BARIŞ VE GÜVENLİK YAKLAŞIMI: TEORİK BAKIŞTAN
GERÇEKLIĞE DOĞRU BİR İNCELEME
THE AFRICAN UNION'S APPROACH TO PEACE AND SECURITY: AN ASSESSMENT
FROM THEORY TO REALITY

Yıl 2, Sayı 2, ss.109-127.

Year 2, Issue 2, pp.109-127.

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Article Type: Research Article

Geliş Tarihi: 04.07.2022

Submitted: 04.07.2022

Kabul Tarihi: 21.07.2022

Accepted: 21.07.2022

Atf Bilgisi / Reference Information

Sindani, M. S. (2022). Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenlik Yaklaşımı: Teorik Bakıştan Gerçekliğe Doğru Bir İnceleme, *Africana-Inönü Üniversitesi Uluslararası Afrika Araştırmaları Dergisi*, 2 (2) , 109-127.

Mondjombo Saidı SINDANI

Doktora Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Hukuku Bölümü

mondjombo.sindani@hbv.edu.tr

ORCID: 0000-0002-4009-5951

Öz

Bu makale, Afrika Birliği'nin, kıtada barış ve güvenliğin sağlanması kapsamında güvenlik boyutunun incelenmesine dayanmaktadır. BM (BM), Avrupa Birliği (AB), Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı (AGİT) gibi Afrika Birliği de faaliyet ve kapsam açısından diğer uluslararası örgütler ile arasında farklılıklar bulursa da hâlihazırda kıtasal güvenlik denilince akla gelen önemli uluslararası örgütlerden biridir.

Özellikle Soğuk Savaş sonrasında Afrika kıtasında ortaya çıkan çatışmalar, diğer uluslararası örgütler gibi Afrika Birliği'nin de önemini arttırmıştır. Ayrıca, Afrika Birliği'nin son yıllarda barış ve güvenlik yapılanmalarını genişlettiği ve derinleştirdiği görülmektedir. Yalnızca askeri barış ve güvenliğe odaklı geleneksel bakış açılarını değil, yeni güvenlik anlayışının gereklerini yerine getirebilmek amacıyla çok ciddi adımlar atmıştır.

Afrika'nın uluslararası alanda ikinci plana atılması ile beslenen ve Afrikalıların sözde çaresizlikleriyle pekiştirilen Afrikalı-karamsarlığı, kıtadaki çatışmaların mevcut sürekliliğine mazeret olarak gösterilebilir. Afrika Birliği, barış ve güvenliğine ilişkin sorunlarını kalıcı olarak çözebilecek tek aktörün kendisi olduğunu kabul etmiştir. Zira kıta barış ve güvenlik ortamının sağlanması, kalkınmanın sürdürülebilmesine yönelik sağlayabilecek tek yol olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle Afrika devletleri, Haziran 1993 tarihli Kahire'de düzenlenen olağan zirve kapsamındaki faaliyetleri yürüten Afrika Birliği Örgütü'nün "Çatışmaların Önlenmesi, Yönetimi ve Çözümüne Dair Mekanizma" adlı kıtasal bir barış ve güvenlik mekanizmayı oluşturmaya karar vermişler. 2004 yılında bu mekanizmanın yerini Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi almıştır.

Bu makalede öncelikle Afrika Birliği'nin kıtasal barış ve güvenliğin korunmasındaki rolü, tarihsel süreçte nasıl bir seyir takip ettiği ve günümüzdeki örgütün idealinden gerçekliğe kavuşup kavuşmadığı anlayabilmek amacıyla, örgütün barış ve güvenlik mimarisinin tarihsel, hukuksal ve yapısal çerçevesi ele alınacaktır.

Anahtar kelimeler: Afrika, Afrika Birliği, Barış, Güvenlik.

Abstract

This paper analyses the security dimension of the African Union in the context of ensuring peace and security on the continent. Like the United Nations, the European Union, and the Organisation for Security and Cooperation in Europe, the African Union is one of the most important international organizations when it comes to thinking about continental security, despite the differences between it and other international organizations in terms of its activities and scope.

Especially the conflicts that emerged in the African continent after the Cold War have increased the importance of the African Union as other international organizations. Moreover, the African Union has expanded its peace and security structures. It has taken considerable steps to fulfil the requirements of the new security approach, not only the traditional perspectives focused on military peace and security.

African pessimism, fuelled by Africa's subordination in the international arena and reinforced by the supposed helplessness of Africans, can be used as an excuse for the current continuity of conflicts in the continent. The African Union has recognized that it is solely responsible for solving its peace and security problems. It has stated that ensuring a peaceful and secure environment in the continent is the only way to sustain development. Therefore, African states have decided to establish a continental peace and security mechanism, the "Mechanism for the Prevention, Management, and Resolution of Conflicts" of the Organisation of African Unity, which carried out activities within the framework of the regular summit held in Cairo in June 1993.

This paper presents the historical, legal, and structural framework of the peace and security architecture of the African Union. The paper will analyze the role of the African Union in ensuring continental peace and security, the course it has followed in the historical process, and whether the present-day organization has moved from ideal to reality.

Keywords: Africa, African Union, Peace, Security.

Structured Abstract

The African Union's new approach to peace and security commonly referred to as the African Peace and Security Architecture, was born out of the transition from the Organisation of African Unity to the African Union. This African Peace and Security Architecture, in terms of its structural organization, is based on four pillars supporting the African Union Commission on the one hand, and the Peace and Security Council on the other. The four pillars on which the African peace and security architecture is based are the Panel of the Wise, the Continental Early Warning System, the Special Peace Fund, and the African Standby Force. Indeed, the scope of intervention of the EU Peace and Security Architecture is not limited to coercive armed action but includes very interesting prevention, negotiation, and mediation mechanisms.

The innovation brought about by the African Union in the framework of peace and security on the continent represented, in the early 1990s, a double adaptation, both normative and security. It was a normative adaptation because it was a question of formalizing a doctrinal evolution inspired by UN liberal norms and which were gradually imposed on African practices and institutions, and a security adaptation. After all, it placed the issue of peace and security at the center of the continental political architecture, after the Western disengagement from the continent in the 1990s and the initiatives of African regional economic communities in conflict management. Africa Union's security and peace new emergence can, in certain respects, be perceived as a point of convergence between a request from certain African leaders and a political and financial re-engagement by external actors. This convergence partly explains the significant normative innovations demonstrated by the African Union at the time, particularly in the area of peace operations.

The official shift was from a 'Westphalian' perception of peace operations (consisting of assisting in settling disputes between states without calling into question their sovereignty) to a 'post-Westphalian' conception of peace operations. This latter theory, which Western actors more theoretically defend, considers that the role of peace operations is not only to maintain order between states but also to intervene within them, according to a liberal conception of political order and democracy. These include the promotion of good governance and the assumption of the responsibility to protect in well-defined cases (war crimes, genocide, crimes against humanity) and the establishment of various ad hoc committees for conflict resolution. These committees, which have compensated for the absence of a permanent mechanism, have proved to be effective. However, it was only in the early 1990s, with the proliferation of devastating internal conflicts across the continent in the post-Cold War context, that African states decided to materialize this strategy by replacing the ad hoc approach with an operational and structured permanent framework.

Does this conjunction of interests between African and non-African actors and the doctrinal evolution of the African Union's institutions make the new approach to peace and security in Africa an appropriate, effective, and coherent mechanism?

It is undeniable that the various missions carried out by the African Union and/or sub-regional organizations have demonstrated the capacity and political will of many African states to ensure a reinforced role in peace operations in Africa.

However, there is a significant gap between the theoretical and doctrinal framework developed under the new African Union's approach to peace and security launched over a decade ago and its implementation in practice. Indeed, our article is an assessment of this theoretical framework with reality, in other words, the limits of the African Union's new approach to peace and security with reality.

In this article, we have analysed the structural framework of the new African approach to peace and security, i.e., the organs on which the new peace and security architecture is based, their legal framework, functions, and operability, but also their limited practical implementation. In other words, besides its introduction and conclusion, this article consists essentially of two points. The first point deals with the general overview of the peace and security dimension of the Union. It analyses the legal basis of the new peace and security dimension of the Union, its organs, and the role of the African Union in the said dimension. In the final section of the paper, we analyze the considerations between ideal and reality in the context of the African Union's peace and security architecture, in other words, the limitations of the new peace and security dimension of the Union in terms of its implementation.

Giriş

Afrika, haklı olarak kriz bölgesi olarak tanımlanmış veya etiketlenmiştir. Bunun nedeni, 20. yüzyılın ortalarından itibaren kıtadaki siyasi kriz ve istikrarsızlığın yaygınlık kazanmasıdır. Örneğin, Afrika'da 30'dan fazla savaş ortaya çıkmış ve kıta ülkelerinin yarısı ve halkının %25'i bir şekilde silahlı çatışmalardan etkilenmiştir. Afrika'daki silahlı çatışmalar, milyonlarca insanın ölümüne, yaralanmasına ve sayısız insanın istismar edilmesine neden olup sayısız geçim kaynağını da yok etmektedir. Günümüzde, yaklaşık altı milyon mülteci ve ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin olmalarının yanı sıra dünyada savaşla ilgili tüm ölümlerin dörtte üçünün Afrika'da meydana geldiği görülmektedir. Kıta genelinde barış ve güvenlik, adeta bir hayal olmaya devam etmektedir. Afrika'daki çatışmalar, yoksullukla mücadele üzerinde olumsuz muazzam bir etki göstermekte ve nihayetinde kıtanın uzun vadeli istikrar, ekonomik büyüme ve sürdürülebilir kalkınma beklentilerine engel olmaktadır (Kastler ve Liepert, 2008: 26).

Çoğu Afrika devletinin bağımsızlığının ilk otuz yılında Afrika'daki silahlı çatışmaların tırmanması, eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ile Amerika Birleşik Devletleri arasındaki Soğuk Savaş'a bağlanmaktadır. Ancak 1990'ların başlarında Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Afrika'daki şiddetli silahlı çatışmanın niteliğinde önemli bir değişiklik olmuş ve tüm beklentilerin aksine kıtadaki şiddet hareketleri daha büyük bir boyut kazanmıştır. Çatışmalar, 1990'larda daha fazla sivil halkın ölmesine yol açan ve devletlerarası boyuttan devlet içi hale gelen bir seyre girmiştir. Birçok Afrika ülkesi bağımsızlığını kazanmasının ardından on yıllarca süren iç çatışmalarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Bu durum birçok Afrikalı gencin hayatını kaybetmesine ve devletlerin ekonomik sorunlarının daha da derinleşmesine neden olmuştur.

Afrika Birliği Örgütü'nün kurulması, müdahale etmeme ve devletlerin egemenliğine saygı ilkeleri nedeniyle, artan bu iç silahlı çatışmalar sorununu çözememiştir. Dolayısıyla, müdahale etmeme ve devletlerin toprak bütünlüğüne saygı gösterilmesi ilkelerine karşı çıkmıştır. Bu durum, 2001 yılında Afrika Birliği Örgütü'nün Afrika Birliği'ne dönüşmesiyle de sonuçlanmıştır.

Afrika Birliği Örgütü, 1960'lı yılların başında Addis-Ababa'da bölgesel bir örgüt olarak kurulmuş ve 2002 yılında dünyadaki gelişmelere göre revize edilerek Afrika Birliği adını almıştır. Afrika Birliği Örgütü'nün ve Afrika Birliği'nin barış ve güvenliğin sağlanmasına yönelik yapısı ve yaklaşımları farklılık göstermektedir. Afrika Birliği Örgütü'nün temel hedefleri, Afrika kimliğinin güçlendirilmesi, sömürge yönetimi altındaki ülkelerin bağımsızlıklarının kazanılması ve Afrika'nın entegre edilmesi olarak tanımlanmıştır. Afrika Birliği ile ilgili olarak, kıtadaki ülkelere önceden hâkim olan “müdahale etmeme” ilkesi yerine, Afrika Birliği, kurucu antlaşmasında belirtilen koşullar hariç müdahale imkânı sağlamayan “iç işlere karışmama” ilkesini benimsemiştir. Ayrıca, elli beş üye devletten oluşan Afrika Birliği, bir yandan Afrika'yı etkileyen kıtlık, kuraklık, eğitim ve sağlık gibi kronik sorunların çözülmesine yönelik faaliyetler yürütürken diğer yandan da barışı ve güvenliği sağlamaya da çalışmaktadır. Afrika Birliği, idealist bir görüş üzerine kurulurken hedeflerine ulaşmada ise maddi ve insani yetersizlikler nedeniyle sorunlar yaşamaktadır. Bu bağlamda Afrika Birliği, başlıca Batılı ülkeler, BM ve AB gibi uluslararası örgütlerle iş birliğinde bulunmaktadır (Arslan ve Karagül, 2014).

2002 yılında kuruluşundan bu yana, Afrika Birliği, yapılandırmaya ve sağlamlaştırmaya çalıştığı Afrika kolektif güvenliğinde önemli bir rol oynamaktadır. Afrika Birliği'nin kuruluşunun ilk on yılındaki gündemi ve faaliyetleri incelendiğinde, barış ve güvenlikle ilgili konuların öncelikli olduğu görülmektedir. Zira devralmış olduğu Afrika Birliği Örgütü ile karşılaştırıldığında, Afrika Birliği, APAS (APSA) olarak bilinen yeni güvenliğ organları kurulduğu için güvenlikte gerçek bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Ayrıca, kendi kurucu antlaşmasında Afrika Birliği, örgütün bir üye devlete savaş suçı, soykırım veya insanlığa karşı suçların işlenmesi durumunda ve aynı zamanda bir üye devletin kamu düzeninin tehdit edilmesi durumunda müdahale etme hakkını güvence altına almıştır. Nitekim APSA'nin ortaya çıkışının, Afrika'daki en önemli gelişmelerden biri olduğu kabul edilmektedir. Afrika kıtasında barış ve güvenliğin teşvik edilmesi için kurumsal kapsam, Afrika hükümetlerinin kapsamlı kıta entegrasyonuna girişme çabaları ile oluşturulmuştur (Kastler ve Liepert, 2008:26).

Afrika Birliği, ikincillik ilkesi aracılığıyla, faaliyetlerinin bölgelerde tam olarak uygulanmasını sağlama sorumluluğunu alt bölgesel ekonomik topluluklarla paylaşmaktadır. Bu alt bölgesel ekonomik topluluklar, ayrıca, çatışmaları ele almak ve kendi bölgelerine giren çatışma sonrası barışı tesis etme çabalarını desteklemek için bölgesel mekanizmalar geliştirmekle görevlidir (Arslan ve Karagül, 2014).

Afrika kıtası, çatışmaların sürekliliği, hükümetlerinin ve diğer kurumlarının durumu düzeltmemesi gibi çeşitli zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Afrika'daki çatışmalar, alınacak dersler ne olursa olsun tarihin tekerrür ettiğinin bir kanıtıdır. Çatışmaların nedenleri, seyri ve etkisinin aynı olduğu görülmektedir. Çatışmaların, ya etnik sorunlar, dini sorular ya da etkisiz hükümetler nedeniyle ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Aynı çatışmaların tekrarlanması, kıtanın ana örgütünün Afrika ülkelerinin iş birliğini ve ortak güvenliğlerini güvence altına alma kabiliyeti konusunda alarm zillerini çaldırmaktadır.

Ayrıca, tıpkı iyi yönetim ve ekonomik kalkınmanın olduğu gibi barış ve güvenliğin de Afrika Birliği'nin etkin bir biçimde kurulması ve bölgesel ekonomik entegrasyonun sağlanması için mutlak ön koşullar olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla, kıtada barış ve güvenliğin sağlanmasına yönelik doktrin, kurum ve süreçlerin de geliştirilmesi gerekmektedir.

Günümüzde Afrika Birliği kapsamında, Güney Sudan'daki halktan halka (People to People) uzlaşma süreci gibi barışı sağlama çabalarından hafif silah trafiğini azaltmak veya “kanlı elmasların pazarına” erişimi yasaklamak gibi belirli önlemleri hedefleyen programlara kadar çok sayıda barış ve güvenlik girişimi bulunmaktadır. Somali veya Burundi barış destekleme operasyonları, tek tek ülkeleri hedefleyen alt-bölgesel çabalar gibi özel girişimler de görülmektedir.

Afrika Birliği'nin yaklaşımında, çatışmadan etkilenen toplulukları iyileştirmeyi ve güçlendirmeyi amaçlayan yerel girişimler, çocuk askerleri terhis etme çabaları ve Dünya Bankası tarafından başlatılan çatışma sonrası yeniden yapılanma programları gibi yöntemler de bulunmaktadır. Tüm bu barış girişimlerin

ortak noktası nedir? Hepsi, belirli acil sorunlara geçici çözümler gibi görünüyor. Bazıları iyi koordine edilse de diğer pek çok durumda kötü yönetilen ve kötü koordine edilen çeşitli girişimlerin olduğu görülmektedir.

Afrika Birliği'nin çatışmalara yönelik çözüm anlayışı, Afrika'daki dış müdahaleler hakkında artan şüphelere ve Afrikalı düşünürler ve politikacılar arasında yalnızca Afrika odaklı çözümlerin Afrika'nın sorunlarına kalıcı çözümler sağlayabileceğine dair hâkim inanç ve aktivizme dayanmaktadır. Afrika'nın kıtasal örgütlerinin son zamanlardaki güçlü güvenlik duruşu ve müdahaleleri, ne kadar sınırlı ve isteksiz olursa olsun, Afrikalı aktörlerin mümkün olan her yerde Afrika çözümlerinin ideallerini destekleme ve gerçekleştirme konusundaki yenilenmiş taahhütlerini işaret etmektedir. Buna rağmen, Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik girişimlerinin, Afrika'da sürekli silahlı çatışma durumundan nasıl çıkaracağına dair bir teoriye dayanmaması dikkat çekicidir. Zira, Afrika kıtasındaki çatışmalar çeşitli olduğundan bunlarla mücadeleye yönelik tedbirler de çeşitlilik göstermektedir. Bu nedenle, Afrika'daki tüm çatışma çözümü ve barış girişimi durumlarına aynı yaklaşımı körü körüne uygulamaya yönelik herhangi bir girişim, etkinliği entelektüel kandırmacaya feda etme riskini taşır.

Bu bağlamda Afrika Birliği'nin, barış ve güvenlik sorunları, iyi yönetim ve anayasallık ile ekonomik kalkınma ve uluslararası işbirliği sorunlarını ilişkilendirmeye çalıştığı görülmektedir. Ayrıca, Afrika halkının büyük çoğunluğu barış ve güvenlik içinde yaşamak ister. Yalnızca barış ve güvenlik kavramlarının tanımıyla ilişkilendirilmeyi ve bunları teşvik etmek için uygun araçların aranmasını ister. Bu isteğin gerçekleşmesi, temel idari yapılardan başlayarak barış ve güvenlik gündeminin tam demokratikleşmesini gerektirir.

Bu makale, Afrika Birliği'nin barış ve güvenliğin boyutuna genel bir bakışla başlamaktadır. Bunun ardından, Afrika Barış ve Güvenlik Mimarisi (APAS) çerçevesinde ideal ve gerçek arasındaki hususlarla bitecektir.

1. Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenlik Boyutuna İlişkin Genel Çerçeve

Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik boyutunun hukuki temelleri (1), Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik alanındaki kurumsal yapısı (2) ve Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik boyutunda rolü incelenecektir (3).

1.1. Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenliğin Korunmasına İlişkin Hukuki Temelleri

Kurucu Antlaşmanın 4. maddesi h bendi uyarınca, Afrika Birliği, bir üye devlete karşı işlenen, savaş suçları, soykırım ve insanlığa karşı suçlar gibi bazı ciddi durumlarda müdahale etme hakkına sahip olmaktadır. Ayrıca söz konusu maddeye yapılacak olan bir değişiklik gereğince, üye devletin kamu düzenine ciddi tehdit durumlarının ilave edileceği öngörülmüştür (Baimu ve Sturman, 2003). Buna karşın, söz konusu değişiklik henüz yürürlüğe girmemiştir. Bu hüküm, kabulünden hemen sonra tartışmaya yol açmıştır (Corten, 2008: 524-530). Bazı yazarlara göre, bu hüküm Afrika Birliği'ne gerektiğinde BM Güvenlik Konseyi'nin izni olmaksızın uygulanabilecek gerçek bir insani müdahale hakkı vermektedir (Kioko, 2003).

Kolektif güvenliğin mantığının altında yatan fikir, bir grup devletin, yalnızca onu kabul eden devletlere uygulanması şartıyla, (burada tartışılmayacak olan meşru müdafaa durumu hariç), bir askeri müdahale BM Güvenlik Konseyi'nin iznine tabi kılan katı koşulları gevşeten bir kural koymasını hiçbir şeyin engelleyemediğidir. Bu anlamda, Afrika Birliği, BM Şartı'nın kurallarına resmen karşı çıkmadan, bazı yönlerden onlardan farklı olacak özel bir hukuki rejim geliştirmiştir. Böyle bir "bölgesel müdahale hakkı", genel ve evrensel düzeyde *jus contra bellum* (savaşı önleme hakkı) kurallarının korunmasına halel getirmeksizin, Afrika Birliği üye devletlerinin rızası temelinde hukuki olarak haklı gösterilecektir (UN Doc. A/CN.4/564 + Add.1 + Add.2.).

Öte yandan, bazı yazarlar, Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması'nın başka bir okumasını önererek bu tür akıl yürütmeye karşı çıkmışlardır (Cot vd. 2005: 1422-1423). Onlara göre, BM Şartı'ndaki kuvvet kullanma yasağına ilişkin kurallar *jus cogens* (buyruk kural, emredici hukuk kuralı) kapsamına girdiğinden bir grup devletin bunları herhangi bir şekilde ihlal etmesi düşünülemez. Bu nedenle, uluslararası toplumun bir bütün olarak (ve yalnızca rıza vermiş olan devletlerin değil) kuvvet kullanımı yöneten ilkelerin tamamen bölgesel olarak değiştirilmesinden etkileneceği gerçeği nedeniyle, rıza geçerli bir yasal dayanak oluşturmayacaktır. Bu sebeple, Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması'nın 4. maddesi, örgüte yukarıda belirtilen durumlara müdahale etme yetkisi verdiği, ancak BM Şartı'na kurallarına uygun olduğu için daha kısıtlayıcı bir şekilde yorumlanır. Böyle bir yorum, Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyinin kurulmasına ilişkin Protokolün 17. maddesi veya Afrika Birliği Saldırmazlık ve Ortak Savunma Paketi'nin 17. maddesi a bendi gibi hukuki düzenlemeler tarafından desteklenmektedir¹.

Ayrıca, anılan 4. madde 2003 yılında Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşma Değişiklik Yapılmasına Dair Protokolü ile diğer "meşru düzene yönelik ciddi tehditleri" kapsayacak şekilde değiştirilmiş ve 4. madde j bendi "üye devletlerin barış ve güvenliği yeniden tesis etmek için Afrika Birliği'nden müdahale talep etme hakkını" hükme bağlamıştır. Anılan 4. maddenin çeşitli bentlerinde yer alan hükümlerle Afrika Birliği, devlet egemenliğine şartsız saygıdan uzaklaşarak, Afrika'nın güvenlik yönetimi gündemini hakları koruma görevinin ve müdahale hakkının şekillendirdiği bir yaklaşıma geçmiştir (Badmus, 2015: 86). Maddenin, özellikle madde 4(h)'nin, Soğuk Savaş sonrası Afrika güvenlik ihtiyaçları için önemi, yalnızca Afrika güvenliğinin teşvik edilmesini taahhüt etmemekle, aynı zamanda Afrika'nın Ruanda'nın deneyiminin tekrarlanmasından kaçınma kararlılığını gösterir. Söz konusu madde, silahlı müdahalelerin hukuki dayanağını ve gerekçesini oluştururken Afrika'nın önde gelen örgütü olarak Afrika Birliği, Afrika'da korkunç uluslararası suçların işlenmesini önleme veya işlenmesini önlemek amacıyla müdahale etme yükümlülüğü de getirmektedir (Badmus, 2015: 86).

Afrika Birliği'nin Afrika kıtasındaki tehditlere ve barış ihlallerine yanıt verebilmesi için, Kurucu Antlaşma'nın yeni normlarının, bu normları uygulayacak ve gerçeğe dönüştürecek kurumsal yapılar tarafından desteklenmesi gerekir. Afrika Birliği kurucu Antlaşması'nın en büyük eksiklerinden biri, Afrika Birliği için çatışma yönetimi yapısının kurumsallaştırılması alanında uygun bir yön verememesidir; çünkü Afrika barış ve güvenliğinin yönetimine yönelik, yalnızca Afrika Birliği'nin Genel Kurulu'nun, Yürütme Konseyi'ne direktif vereceğini belirtmektedir.

Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik boyutu konusunda Afrika Birliği'nin, Afrika Birliği Örgütü'nden en önemli farkı ise savaş, soykırım ve insanlığa karşı suçlar dâhil olmak üzere ciddi durumlar olduğunda, bir üye devlete müdahale etme hakkını öngören Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması'na 4(h) maddesinin dâhil edilmesidir. Ayrıca, Afrika Birliği'nin yeni kurumsal çerçevesine bakıldığında, işbirliğinin felsefi temellerinden biri, örgütün tüm üye devletlerinin insan haklarına saygı, demokratik yönetim ve hükümetlerin anayasaya aykırı değişikliklerinin kınanması dâhil olmak üzere belirli temel değerlere ve standartlara uyması gerektiridir (Kioko, 2003). Bu standartlara uymayan bir üye devlet, siyasi ve ekonomik yaptırımlara tâbi olabilecektir². Ayrıca, Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması, belirli durumlarda bir üye devlete müdahale etme ve bir üye devletin böyle bir talepte bulunma hakkını sağlamaktadır³.

Afrika'nın kaderini sömürgeci güçler tarafından 1885 yılında Berlin'de gerçekleştirilmiş olan Berlin Kongresi belirlemiştir. Bu Kongrede sömürgeci güçler Afrika kıtasını bölgesel birlikler halinde bölmeye karar vermişlerdi. Pek çok devlet ve topluluk rastgele bölünürken bazı birbiriyle ilgisiz bölgeler ve topluluklar da rastgele birleştirilmiştir. Bu durumun, sömürge dönemi sonrasında kıtada ortaya çıkan çatışmaların en önemli nedeni olduğu kabul edilmektedir. 1963 yılında kurulan Afrika Birliği Örgütü, bu

¹ Anılan hukuki metinler için bkz. <https://au.int/en>.

² Bkz. Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması, Madde 23 (2).

³ Bkz. Afrika Birliği Kurucu Antlaşması, Madde 4 (h) ve (j).

kaotik ortamda mevcut sınırları olduğu gibi kabul ederek, üye devletlerin sınırları güç kullanarak değiştirmeye çalışmamaları gerektiğini beyan etmiştir (Mweti, 1999: 554). Bu yaklaşım, devletler arasında çıkabilecek çatışmalardan kaçınılmasına yardımcı olurken kıtada ulus devlet inşa sürecini oldukça yavaşlatmıştır (Arslan, 2014: 119-120).

Bu süreçte oluşturulan Afrika Birliği Örgütü ve ardılı Afrika Birliği'nin barış ve güvenliğin sağlanmasına yönelik algılamaları ve yapılanmalarında farklılık görülmektedir. İlave olarak Afrika Birliği Örgütü'nün hukuki olarak varlığını sürdürdüğü 39 yıl içinde barış ve güvenliğin sağlanmasına yönelik yapılanma değişikliği olmuştur. Afrika Birliği ise 2002 yılından bu yana Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kuruluşuna Dair Protokol ve Afrika Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası Beyannamesi ile barış ve güvenliğin sağlanmasına yönelik olarak Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik boyutunun kurumsal çerçevesini geliştirmiştir.

1.2. Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenlik Alanındaki Kurumsal Çerçevesi

Afrika Birliği kuruluşundan bu yana, yapılandırmaya ve sağlamlaştırmaya çalıştığı Afrika kolektif güvenliğinde önemli bir aktör olmuştur. Örgütün ilk on yılındaki gündemi ve faaliyetleri incelendiğinde, barış ve güvenlikle ilgili konuların ağırlıklı bir yere sahip olduğu görülmektedir. Afrika Birliği, selefî olduğu Afrika Birliği Örgütü ile karşılaştırıldığında, örgütün barış ve güvenliğin sağlanması konusunda önemli bir dönüm noktası olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Afrika Birliği, APAS olarak bilinen yeni barış ve güvenlik organları oluşturmuş⁴, kendi Kurucu Antlaşması'nda, savaş suçları, soykırım veya insanlığa karşı suçların yanı sıra, kamu düzeninin meşruiyetine yönelik ciddi bir tehdidin (örneğin, bir askeri darbe durumunda) olması durumunda bir üye devlete müdahale etme hakkını güvence altına almıştır (Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union).

APAS'ın evriminin altında yatan sebeplere yukarıda değinilmiştir. Bu bağlamda Afrika barış ve güvenlik ortamının niteliği ve Afrika Birliği Örgütü'nün kıtanın çeşitli güvenlik sorunlarını çözmek ve kıtanın halklarına yönelik temel barış ve güvenliğini garanti altına almak için bir güvenlik mekanizmasını tatmin edici bir şekilde kurumsallaştıramadığı görülmüştür. Bu korkunç durumlara karşı, yıllardır Afrika kıtası, söz konusu çatışmaları çözmek ve güvenlikle ilgilenmek amacıyla, geniş anlamda uluslararası toplumu, özellikle de BM'yi çağırma ve ona güvenmeye zorlanmıştır. Ne yazık ki bu çabalar, 1994 Ruanda soykırımında olduğu gibi, her zaman sonuç vermemiştir. Afrika Birliği'nin, Afrika Birliği Örgütü'nün iddialı bir güvenlik rejimine dönüşmesinden bu yana, kıtada önemli gelişmeler olmuş ve Afrika devlet liderlerinin kıtanın sorunlarıyla mücadele etmeye hazır olma konusundaki proaktifliği aracılığıyla istiklaliğini açıkça ortaya koymuştur (Aning ve Mustafa, 2012: 9). Afrika'nın güvenlik yönetimi konusundaki yeni hevesi, ilk olarak, Afrika Birliği'nin 2002 yılında benimsediği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokolü aracılığıyla, çatışma yönetimine yönelik resmi bir kurumsal çerçevede olan APAS'nin kurulmasına yol açması, Afrika'nın çatışma yönetimine yaklaşımında temel paradigma kayması ve BM ile Afrika Birliği arasında barış ve güvenlik konularında artan iş birliğinin sağlanmasıdır (Kasumba ve Debrah, 2010: 10-19). Böylece APAS, Afrika'nın kıta çapındaki ilk bölgesel barış ve güvenlik sistemi olmakta ve Afrika'nın kıta güvenliğini yönetme çabalarını temsil etmektedir. Afrika'nın, kıtanın çatışmalarını çözmek için uluslararası topluluğa çok eskilere dayanan aşırı bağımlılık uygulamasından kurtulması için bir fırsat sunmaktadır.

Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenlik Konseyi Protokolü, Barış ve Güvenlik Konseyi'nin çatışmaların önlenmesi, yönetimi ve çözümü için başlıca karar alma organı olduğu APAS'nin gerekçesini ortaya koymakta ve bu mimarinin iç içe geçmiş bileşenlerini betimlemektedir. Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenlik Konseyi, Kıtasal Erken Uyarı Sistemi, Akil İnsanlar Paneli (Panel of The Wise), Barış Fonu, Askeri

⁴ Bkz. Afrika Birliği Kurucu Antlaşması, Madde 4 (h).

Kurmay Komitesi de dâhil olmak üzere Afrika Bekleme Görev Gücü ve Afrika Birliği Komisyonu (Afrika Birliği Komisyonu Başkanı aracılığıyla, Barış ve Güvenlik Komiseri ve onun Barış ve Güvenlik Müdürlüğü) tarafından desteklenmektedir. Tüm bu bileşenler, Afrikalı aktörler tarafından Afrika güvenliğin ihtiyaçlarının ele alınmasına yönelik her şeyi kapsayan araçlar sağlamayı amaçlamaktadır (Vines, 2013).

Bu makalede, Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik boyutu üzerine bir inceleme yapmakla beraber, APAS'nin kurumsal yapısı ve bundan ortaya çıkan, uygulamaların, makalenin ana teması olduğunu vurgulamakta fayda vardır. Nitekim, bu kurumsal çerçevenin ortaya konması maksadıyla bileşimlerine, işlevlerine, yetkilerine ve operasyonel faaliyetlerine ve ayrıca Afrika Birliği Komisyonunun kapasite geliştirmesine ve bunların Afrika Birliği barış destekleme operasyonlarına yönelik anlamlarına odaklanarak, tanımlayıcı ve analitik yaklaşımlar incelenmiştir. Bu nedenle, bu makale Afrika Birliği'nin retorığı gerçeklikle nasıl eşleştirdiğini anlamaya yönelik bir temel sağlar. Demek ki Afrika Birliği'nin hedeflerinin mevcut barış destekleme operasyonları kapasitesiyle nasıl örtüştüğü ve bu görkemli güvenlik mekanizmasının yarattığı uçurumların neler olduğu önem kazanır. APAS'nin değerlendirmesi, güçlü ve zayıf yönlerini ve tam olarak operasyonel hale getirilmesine yönelik zorlukları belirlemektedir. Bu boşlukların anlaşılması, Afrika Birliği, Bölgesel Ekonomik Topluluklar, BM ve partner ülkeler arasındaki çabaların sinerjilerini daha iyi yönlendirmeyi mümkün kılacaktır.

APAS, Afrika Birliği Örgütü'nün kurulduğu dönemden itibaren kırk yıllık bir süre içinde gelişmiş olsa da, Afrikalı liderlerin Afrika Birliği Örgütü'nü dönüştürmeyi kabul ettiği Eylül 1999 tarihindeki Afrika Birliği Örgütü'nün 4. Afrika Birliği Zirvesinde, Afrika'nın yeni güvenlik altyapısının kurulmasına yakın arka plan bağlamı olarak tanımlanabilir. Afrika Birliği Kurucu Antlaşması'nın Temmuz 2000'de benimsenmesi, Afrika Birliği'ne ait vizyon, hedef ve sorumluluklarda önemli bir değişikliği temsil etmektedir. Afrika Birliği, egemenliğe, *uti possidetis* (sahip oldukların senindir), prim veren selefini yönlendiren ilkeleri hala desteklese de, Afrika sorunlarına Afrika çözümleri, üye devletlere müdahale etmeme, güç kullanmama, Afrika anlaşmazlıklarının barışçıl çözüm yolları, özellikle barış ve güvenlik, insan yaşamının kutsallığına saygı, anayasaya aykırı hükümetlerin ve müdahalelerin kınanması ve reddedilmesi, demokrasi ve insan hakları alanlarındaki gibi değişiklikler konusunda kurucu antlaşma önemli bir normatif düzen getirmiştir. Nitekim örgütün kurucu antlaşmasıyla birlikte barış ve güvenlik, Afrika Birliği gündeminin öncelikli konusu haline gelmiştir. Ayrıca, Barış ve Güvenlik Konseyi Protokolü ile Afrika Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası Deklarasyonu, Afrika Birliği'nin Barış ve Güvenlik Mimarisinin temelini oluşturmaktadır. Nitekim 2009 yılında Engel ve Gomes'in öne sürdüğü gibi, hem Barış ve Güvenlik Konseyi Protokolü hem de Afrika Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası Deklarasyonu, APAS'nin hukuki temeli olarak görülebilir (Badmus, 2015: 86).

Bu bağlamda Afrika Birliği'nin, Afrika kıtasındaki barış ve güvenliğe yönelik tehdit ve ihlallerine yanıt verebilmesi için, örgütün kurucu Antlaşması'nda yer alan yeni normlarının uygulayacak ve gerçeğine dönüştürecek biçimde kurumsal yapılar tarafından desteklenmesi gerekir. Bununla birlikte, Afrika Birliği'nin kurucu Antlaşması'nın en büyük eksikliklerinden biri, Afrika Birliği'ne yönelik çatışma yönetimi yapılarının kurumsallaştırılmasına, uygun bir yön verememesidir. Ancak boşluk ve yön eksikliği iki kanaldan giderilmiştir. Birincisi, Temmuz 2001'de Lusaka'da düzenlenen Afrika Birliği Örgütü'nün 37. Olağan Zirvesi kapsamında alınmış olan karardır. Bu zirve sırasında Afrikalı liderler, Afrika Birliği Örgütü'nün mekanizmasının merkez organını 5 (2). madde uyarınca Afrika Birliği'nin organlarından biri olarak benimsenmişlerdir⁵. İkincisi, Temmuz 2002'de Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokolün kabul edilmesiyle olmuştur. Anılan Protokol, Afrika'ya, APAS'nin en önemli organı ve Afrika'nın barış ve güvenlik konularından sorumlu en yüksek otoritesi olarak üstün konumu aracılığıyla Barış ve Güvenlik Konseyi etrafında inşa edilmiş kapsamlı bir güvenlik mekanizması sağlar ve diğer ülkeler

⁵ Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması'nın 5 (2). Maddesi, Afrika Birliği'nin ana organlarına ek olarak, Genel Kurul'un kurmaya karar verebileceği diğer organların oluşturulmasına izin vermektedir.

tarafından da desteklenir⁶. Afrika Birliği, Afrika barışı ve güvenliğinde öncü bir rol oynarken, Bölgesel Ekonomik Topluluklar, APAS'nin temel direkleri olup, çünkü Afrika Birliği güvenlik mekanizmasının geliştirilmesi, Bölgesel Ekonomik Toplulukların taahhüdünün bir işlevidir. APAS'nin rolleri birbirine bağlı olmakta ve Afrika topraklarında barış ve istikrarın hüküm sürmesini sağlamak için bir sırayla çalışmaktadır. Çok katmanlı Afrika erken uyarı sistemi aracılığıyla toplanan ve analiz edilen bilgiler, APAS'yi devreye almaya hazırlanır.

1.2.1. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi

APAS'nin kalbinde Barış ve Güvenlik Konseyi yer almaktadır. Barış ve Güvenlik Konseyi çatışmaların önlenmesi, yönetimi ve çözümüne yönelik daimi bir karar alma organıdır. Konsey, Afrika Birliği çatışma yönetimi gündemini tanımlar ve yönlendirir (Vines, 2013). İnsan yaşamının kutsallığını korumak ve Afrika'da sürdürülebilir kalkınmanın koşullarını hazırlamak amacıyla Afrika Ortak Savunma Politikasının genel olarak uygulanmasından da aynı şekilde sorumludur. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokol, BM'nin uluslararası barış ve güvenliğinin sağlanmasına yönelik önde rolü ve aynı zamanda BM'nin bölgesel örgütlerin yükümlülükleri çerçevesine uygun olarak Barış ve Güvenlik Konseyi'nin işlevini yerine getirmesini öngörür.⁷ Afrika Barış ve Güvenlik Konseyi Protokolü'nün 7. maddesine göre Barış ve Güvenlik Konseyi, Afrika Birliği Komisyonu Başkanı ile istişare ederek Afrika barışını, istikrarını ve güvenliğini teşvik etmek, çatışmaların ortaya çıkmasını önlemek, çatışma sonrası dönemlerde barışı yeniden inşa etme faaliyetlerini sağlamak ve diğer faaliyetlerin yanı sıra demokratik uygulamaları, iyi yönetişimi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasını teşvik eder (Badmus, 2014: 332–352). Bu bağlamda Komisyon Başkanı ile Barış ve Güvenlik Konseyi, çatışmalar ile soykırım ve insanlığa karşı suçlara dönüşebilecek politikaları önceden değerlendirecek ve önleyecek; çatışmaların çözülmesi için barış yapma ve barışın inşası fonksiyonlarına yönelik gerekli sorumlulukları alacak; barışa destek misyonlarını oluşturacak ve çatışma bölgesine göndermeye yetkili olacaktır. Ayrıca Örgütün Kurucu Antlaşması'nın 4(h) maddesi gereği, ilgili uluslararası konvansiyonlarda tanımlandığı haliyle bir üye ülkedeki savaş suçları, soykırım ve insanlığa karşı suçlarda Birlik adına Genel Kurul'a müdahale önerisinde bulunabilecek; bir üye ülkeye Birlik tarafından müdahale kararı alındığında bunun koşullarını onaylayacaktır (Arslan ve Karagül, 2014).

Barış ve Güvenlik Konseyi, önleyici diplomasiden çatışma sonrası barış inşasına kadar Afrika'daki güvenlikle ilgili çok çeşitli konularda tek başına karar verme konusunda önemli yetkilere sahiptir. Ancak, Örgütün Kurucu Antlaşması'nın 4 (h) maddesinde belirtildiği gibi ciddi kriz durumlarında veya rıza göstermeyen bir üye devlette eyleme ihtiyaç duyulduğunda, Afrika Birliği Genel Kurulu, Barış ve Güvenlik Konseyi'nin tavsiyeleri üzerine kararları ortaklaşa alır (Badmus, 2015: 88). Ayrıca, Barış ve Güvenlik Konseyi, bölgesel ekonomik topluluklar, bölgesel mekanizmalar ve BM ile arasındaki iş birliğini kolaylaştırmaktan da sorumludur (Badmus, 2015: 88). Konsey, Afrika Birliği Yürütme Konseyi'nin, konseye 15 üye devleti seçmesinden sonra 25 Mayıs 2004'te açılmıştır.⁸ Konsey üç düzeyde çalışır: Devlet başkanları, bakanlar ve daimî temsilciler. Konsey ayda en az iki kez, ancak daimî temsilciler düzeyinde gerekli olduğu sıklıkta toplanır.

Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi, sürekli çalışabilecek bir yaklaşımla yapılandırılmıştır. Bunun sağlanabilmesi için Konseyin her üyesinin, kesintisiz olarak Birlik Karargâhı'nda temsil edilmesi öngörülmüştür. Barış ve Güvenlik Konseyi daimî temsilciler, Bakanlar veya Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde toplanmaktadır. Daimî temsilciler düzeyinde gerektiği her zaman toplanabilen konsey, ayda en

⁶ Afrika Barış ve Güvenlik Konseyi Protokolü'nün 22. maddesi, Kahire Deklarasyonu'nun yerine geçer ve Afrika Birliği Örgütü'nün Mekanizmasına ilişkin karar ve kararlarının yerine geçer.

⁷ Bkz. Afrika Birliği Kurucu Antlaşması, Giriş.

⁸ Barış ve Güvenlik Konseyi'nin açılışında, Afrika liderleri, Birliğin "Afrika'nın uyumsuzluklarının çözümü ve kalıcı bir barış ve güvenlik düzeni inşa etme yolundaki ilerlemesinde tarihi bir dönüm noktası olduğu" konusunda oldukça iyimser oldukları (Afrika Birliği 2004: paragraf I).

az iki kez toplanmaktadır (Arslan, 2014: 142). Bakanlar ve devlet ve hükümet başkanları düzeyinde sırasıyla yılda en az bir kez toplantı yapılmaktadır. Toplantılar, Birlik Karargâhı'nda gerçekleştirilmektedir. Bir üye devletin daveti olduğunda Barış ve Güvenlik Konseyi'nin 2/3'ünü kabul etmesi halinde Karargâh dışında yapılan toplantının ilave masrafları, ilgili üye devlet tarafından karşılanmaktadır. Barış ve Güvenlik Konseyi, çalışmalarında gerekli olması halinde bir veya birden fazla devletten oluşan arabuluculuk, uzlaştırma veya soruşturma geçici komiteleri teşkil edebilmekte, gerektiğinde askeri, hukuki veya diğer alanlardaki uzmanlardan yararlanmaktadır (Arslan, 2014: 142).

Ayrıca Afrika Birliği Yürütme Konseyi, Barış ve Güvenlik Konseyi üyelerini seçerken adil bölgesel temsil ve rotasyon ilkelerini uygular. Devletlerin, Barış ve Güvenlik Konseyi'ne seçilmesi aynı zamanda Afrika Birliği'ne olan mali, askeri ve siyasi taahhütlerinin ve anayasal kurala, insan haklarına, Afrika Birliği genel merkezinde ve BM'de tam akreditasyona saygı göstermelerinin bir işlevidir (Badmus, 2014: 92).

Bu düzenleme, Afrika Birliği'nin hızlı kararlar alması için daha fazla esneklik sağlamaktadır. Tüm üye devletlere yönelik bağlayıcı olan Barış ve Güvenlik Konseyi kararları oybirliği ile alınır ve bu olmadığı takdirde usule ilişkin konularda basit çoğunluk, diğer tüm konularda ise oy kullanan üyelerin üçte iki çoğunluğunun oyu gerekir⁹. Konsey, taraf olan üye ülkeleri, özellikle gündem onları ilgilendiriyorsa, müzakerelere katılmaktan dışlar. Afrika Barış ve Güvenlik Konseyi BM Güvenlik Konseyi'nden esinlenerek kurulmuş olmasına rağmen, gündemin Afrika Birliği Komisyonu tarafından belirlendiğini ve Afrika Birliği Komisyonu personelinin karar taslaklarını hazırladığını vurgulamakta fayda vardır. Bu durum, tüm kararların desteklenmesi ve üye devletler tarafından kaleme alınması yönünden Barış ve Güvenlik Konseyi'nin, BM Güvenlik Konseyi'nden farklı olduğunu göstermektedir.¹⁰

Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin üye devletleri, görev süreleri sona erdiğinde derhal yeniden seçilmeye hak kazanırlar. Bu düzenleme, Moller'in gözlemlediği gibi BM Güvenlik Konseyi'ninkinden daha demokratik görünse de, potansiyel hegemonik devletlere kapasitelerine uygun bir etki sağlamaz (Moller, 2009: 13). Bu senaryonun önümüzde Afrika Birliği'ne yönelik olumsuz sonuçları olabilir. Nijerya ve Güney Afrika gibi ekonomik olarak nispeten güçlü Afrika ülkeleri, Barış ve Güvenlik Konseyi'ne seçilmezlerse Afrika Birliği'nin barışı koruma çabalarına cömert katkılarını, örneğin olumsuz sonuçları olan misilleme olarak, öngörülen minimumda tutmaları mümkündür. Kavramsal olarak Barış ve Güvenlik Konseyi'nin yapısı, selefi Afrika Birliği Örgütü Mekanizmasının Merkez Organını taklit etmesine rağmen, özellikle bölgesel/coğrafi temsilde operasyonel prosedürleri yenilikçi ve etkileyici görünmektedir. Her alt bölgedeki ülkelerin birbirlerini alfabetik sırayla takip etmelerine otomatik olarak izin veren Afrika Birliği Örgütü'nün Mekanizması kapsamındaki rotasyon ilkesiyle ilgili sorunlardan kaçınılmaktadır. Bu ilke, uygun olmayan ve üyeliğin kendilerine yüklediği sorumlulukları üstlenemeyen bazı ülkelere, katılımcı ve katkıda bulunan üye olma imkânı vermiştir (Golaszinski, 2004: 11). Bu ilke sayesinde Zimbabwe, Robert Mugabe hükümetinin insan hakları konusundaki siciline rağmen 2003 yılında Merkez Organın bir üyesi olmuştur. Açıkça, Afrika Birliği güvenli rejiminde bir iyileşme vardır, çünkü Barış ve Güvenlik Konseyi'nin olası adayları artık gizli oylamada üçte iki çoğunluk oyu temelinde seçilmektedir. Bunun anlamı, Barış ve Güvenlik Konseyi'ne üye olmak isteyen herhangi bir devletin, alt bölgesinin dışındaki ülkelerin desteğine hala ihtiyaç duyacağıdır.

Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin her üyesinin bir oy hakkı vardır. Konsey kararları genellikle konsensüs ile alınmaktadır. Konsensüs sağlanamayan durumlarda Barış ve Güvenlik Konseyi, prosedürle ilgili konularda basit çoğunlukla, diğer tüm konularda ise 2/3 çoğunlukla karar almaktadır. Konsey, toplantıların yapılması, toplantılarda kayıtların tutulması ve yayımlanmasına yönelik prosedürle ilgili kurallarını Genel Kurul'un onayına sunmaktadır.

⁹ Bu husus, Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi Dair Protokolü'nün 8 (9) maddesi ile uyumlu olduğudur.

¹⁰ Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi Dair Protokolü, Madde 5 (2a-j).

1.2.2. Afrika Bekleme Gücü

1997 yılında Zimbabve'nin başkenti Harare'de yapılan Afrika Savunma Genelkurmay Başkanları 2. Toplantısında, Afrika Birliği Örgütü'ne BM müdahalesinden önce Afrika güvenlik krizlerine yanıt vermek için erken müdahale kabiliyetine sahip olmasını tavsiye etmiştir. Toplantıda, önerilen Afrika erken müdahale kapasitesinin belirlenen beş Afrika alt-bölgesel grubunun her birinin tugay büyüklüğünde bir birliğe katkıda bulunduğu bir bekleme düzenlemesine dayanması gerektiği kararlaştırılmış ve böylece Afrika Bekleme Gücü'nün kavramsal ve teknik temelleri atılmıştır. Önerilen Afrika kuvvet karargâhı kapasitesi, standart operasyon prosedürleri, lojistik, eğitim, kuvvet oluşturma kapasitesi ve finansman gereksinimleri de Afrika askeri şefleri tarafından belirlenmiştir (Bachmann, 2011: 24).

Anılan Protokol'ün 13. maddesi, Barış ve Güvenlik Konseyi'nin sorumluluklarını yerine getirebilmesi için Kurucu Antlaşması'nın 4. maddesinin h ve j bentleri uyarınca barışa destek operasyonları gönderilmesi ve müdahale için bir Afrika Bekleme Gücü'nün (Afrika Standby Force) kurulmasını öngörmektedir. Bu güç kendi ülkelerinde, bildirilen zamanda intikale hazır olarak sivil ve asker personellerden oluşturulacaktır. Bu amaçla üye devletler, Barış ve Güvenlik Konseyi'nce kararlaştırılan barışa destek operasyonlarına ya da Genel Kurul tarafından yetkilendirilen müdahalelere katılmak için gerekli adımları atacaktır (Bachmann, 2011: 24).

Afrika Bekleme Gücü, bir bakıma BM Mavi Berelilere eşdeğer tutulmak istenmektedir. Ancak hem Afrika Birliği düzeyinde hem de alt-bölgesel ekonomik topluluklar düzeyinde mali, maddi, örgütsel ve yapısal zorluklar, Afrika Birliği'nin böyle bir gücün tesis edilmesi kapasitelerini engellemektedir. Afrika Bekleme Gücünün aşağıdaki görevleri yerine getirmesi hedeflenmiştir (Arslan ve Karagül, 2014):

- Gözleme ve izleme misyonları,
- Diğer barışa destek operasyonları,
- Anılan Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması'nın 4. Maddesinin h ve j bentlerine uygun olarak, bir üye devletin çok önemli durumlarda barış ve güvenliğin yeniden tesis edilmesine yönelik talebi üzerine bir devlete müdahale,
- Bir uyuşmazlık ve çatışma tırmanmasını, devam eden bir çatışmanın komşu ülkelere veya bölgelere yayılmasını; çatışan tarafların bir anlaşmaya varmalarından sonra şiddetin tekrar canlanmasını önlemek için önleyici müdahale vb.

Afrika Ortak savunma Politikası Deklarasyonu, Afrika Bekleme Gücü'nün karşı karşıya kalabileceği ve görevlendirilebileceği altı olası çatışma ve görev senaryosunu tanımlar (Arslan, 2014: 144). Ayrıca kavramsal olarak Afrika Bekleme Gücü, daimi bir silahlı kuvvet değil, daha ziyade, Afrika Birliği üye devletlerinin bölgesel ekonomik topluluklara yönelik belirli birlikler (askeri, polis ve sivil personel) tahsis etme taahhütleriyle mümkün kılınan bir yedek düzenleme yoluyla oluşturulan bir bekleme gücüdür (Neethling, 2005). Nitekim her Afrika bölgesel ekonomik topluluğu kendi bekleme tugayını oluşturup kayıtlarını geliştirir. Bölgesel ekonomik topluluklar, Afrika Birliği'ni, güncellenmiş kadroları da dâhil olmak üzere, geliştirebilecekleri yetenekler açısından yaptıkları çalışmalar hakkında bilgilendirmelerini sağlar (Badmus, 2015: 93). Hiç şüphe yok ki her bölgesel ekonomik topluluğun tugayı, Afrika Bekleme Gücü'nün bir parçasını oluşturmakta, ancak kendi ait olduğu ülkelerinde bulunmakta ve uygun bir zamanda konuşlanmaya hazırlanmaktadır. Bu husus, Afrika Bekleme Gücü'nün çağrıldığı ve yalnızca böyle bir konuşlandırma kararı verildiğinde bir operasyonun alanına müştereken konuşlandırıldığı anlamına gelir. Afrika Bekleme Gücü ait olduğu ülkelerinde konuşlanmış olsa da her bir bölgesel ekonomik topluluk tarafından düzenlenen konuşlanma öncesi faaliyetlere katılır. Bu faaliyetler, kısa sürede konuşlandırmaya hazır olmalarını sağlamak içindir. Afrika Birliği Komisyonu'ndaki Barış Destek Operasyonları Departmanı

ile özellikle onun koordinasyon mekanizması ve kıta çapında entegre bir iletişim ve bilgi sistemine komuta etmesi ve tugayları Afrika Birliği Komisyonu'na ve bölgesel ekonomik topluluklar genel merkezine bağlanması öngörülmektedir.

1.2.3. Afrika Birliği Komisyonu

Afrika Birliği Komisyonu bünyesinde, Barış ve Güvenlik Departmanı çok önemli barış ve güvenlik sorumluluklarını üstlenmektedir. Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokol uyarınca, Afrika Birliği Komisyonunun Başkanı, Barış ve Güvenlik Komiseri ve Barış Güvenliği Departmanı aracılığıyla, Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Afrika'da barış ve güvenliği teşvik etme çabalarında Barış ve Güvenlik Konseyi'ni desteklemektedir. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Departmanı, Barış ve Güvenlik Konseyi kararlarını yerine getirir ve bunlara uyulmasını sağlar. Barış ve Güvenlik Departmanı, Afrika Birliği'nin barış konusundaki hedeflerini yönetir ve diğer görevlerin yanı sıra, istikrarın ötesinde uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma elde etmeyi amaçlayan Afrika Birliği'nin çatışma sonrası yeniden yapılanma ve kalkınma politika çerçevesi olan Ortak Afrika Savunma ve Güvenlik Politikası'nı uygular (Badmus, 2015: 97). Ayrıca Departman, stratejik ve operasyonel olarak Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik faaliyetlerini yönetir. Afrika'da ortaya çıkan çatışma durumlarına müdahale ederken, Barış ve Güvenlik Konseyi'ni barış operasyonlarındaki gelişmelerden haberdar eder. Barış ve Güvenlik Departmanı, bir yandan Barış ve Güvenlik Konseyi ile bölgesel ekonomik topluluklar ve diğer yandan BM ile diğer ilgili uluslararası örgütler ve Afrika Birliği partnerleri arasında, bir köprü görevi görür. Barış ve Güvenlik Departmanı, Afrika Birliği'nin bünyesinde kıtada istikrarı teşvik etme hedefine yönelik çalışan dört bölümden oluşmaktadır: Çatışma Yönetimi Bölümü, Barış Destek Operasyonları Departmanı, Barış ve Güvenlik Konseyi Sekreterliği ve Savunma ve Güvenlik Bölümü. Çatışma Yönetimi Bölümü, APAS'nin belirli yönlerinin, özellikle Kıtasal Erken Uyarı Sistemi, Akil İnsanlar Paneli ve Afrika Birliği ile bölgesel ekonomik topluluklar arasındaki mutabakat anlaşmaları ile ilgili olanların uygulanmasından sorumludur. Barış ve Güvenlik Konseyi'nin operasyonel politika kolu olarak tanımlanan Çatışma Yönetimi Bölümü, kıtasal erken uyarı sistem birimi ile çatışma yönetimi, çözümü ve çatışma sonrası yeniden yapılanma biriminden oluşmaktadır (Badmus, 2015: 97).

Barış Destek Operasyonları Departmanı iki birimden oluşur: Afrika Bekleme Gücü ve Askeri Kurmay Komitesi ve Operasyon ve Destek Birimi. Barış Destek Operasyonları Departmanı, Afrika Bekleme Gücü ve Askeri Kurmay Komitesinin operasyonel hale getirilmesinden sorumludur. Bu görevler, ilgili politika belgelerinin detaylandırılmasını ve uygun Afrika yapıları ve Afrika Birliği'nin partnerleri ile koordinasyonu içerir. Bölüm, Afrika Birliği barış operasyonlarının planladığı, düzenlediği, yönettiği ve desteklediği için Afrika Birliği barışı korumadan sorumludur.¹¹ Afrika Birliği Barışı Destekleme Operasyonları Departmanı'nın görevleri, BM Barışı Koruma Operasyonları Departmanına benzer. Bununla beraber, Barışı Destekleme Operasyonları Departmanı ile BM Barışı Koruma Operasyonları Departmanı arasındaki paralellik çok fazla vurgulanmamalıdır çünkü Afrika Barışı Destekleme Operasyonları Departmanı'nın personelinin sayısı, BM Barışı Koruma Operasyonları Departmanı'nın sadece küçük bir kısmı kadardır.

Barış ve Güvenlik Konseyi Sekreterliği, çalışmalarını kolaylaştırmak için Barış ve Güvenlik Konseyi'ne gerekli operasyonel ve idari desteği verir. Sekreterlik, Afrika Birliği'ne göre, konseyin faaliyetlerine ilişkin kurumsal belleğin koruyucusu olarak hareket eder. Barış ve Güvenlik Konseyi Sekreterliği ayrıca, Afrika barışı ve güvenliği ile ilgili konularda konseyin diğer kurumlarla ilişkilerini kolaylaştırır.

¹¹ Barış Destek Operasyonları Departmanı ayrıca diğer sorumlulukların yanı sıra irtibat görevlileri ve özel elçiler görevlendirir, bölgesel barış çabalarını destekler ve yeniden yapılanma çabalarına yardımcı olur.

1.2.4. Kıtasal Acil Uyarı Sistemi

Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Protokolü, APAS'nin bir parçası olarak, Afrika Birliği'ne yardım edecek bilgilerin toplanması ve analizi yoluyla çatışmaların öngörülmesini ve çatışmaları zamanında önlenmesini kolaylaştırmak için kıta çapında bir acil uyarı sisteminin kurulması çağrısında bulunmaktadır.¹² Kıtasal acil uyarı sistemi, bölgesel ekonomik toplulukların acil uyarı mekanizmaları üzerine inşa edilen APAS'nin acil uyarı bileşeni olarak çalışır. Bunun amacı, Afrika Birliği Komisyonu Başkanına bilgi sağlayarak ve kıta erken uyarı sistemi aracılığıyla toplanan değerli verileri kullanmasını sağlayarak Afrika Birliği'nin çatışmayı önleme kapasitesini artırmak ve Afrika barışı ve güvenliğine yönelik olası çatışmalar ve tehditler açısından en iyi hareket tarzını önermektir.

Yapısal olarak kıta erken uyarı sistemi, Afrika Birliği Komisyonu Çatışma Yönetimi Bölümü bünyesinde yer alan "Durum Odası" olarak bilinen Gözleme ve İzleme Merkezi ile Bölgesel Mekanizmaların Gözlem ve İzleme Birimlerinden oluşmaktadır. Barış ve Güvenlik Konseyi'nin kurulmasına Dair Protokol'ün 12 (2b) maddesine göre, Durum Odası, uygun iletişim araçlarıyla doğrudan bölgesel mekanizmaların Gözleme ve İzleme Merkezine bağlanacaktır. Gözleme ve İzleme Birimleri sürekli olarak kendi seviyelerinde veri toplayacak, işleyecek ve Durum Odasına iletacaktır. Afrika Birliği, Afrika güvenliğini bozabilecek olan çatışmanın tehdidi hakkında çok düzeyli Afrika acil uyarı sistemi aracılığıyla toplanan verilere yanıt olarak derhal harekete geçer. Afrika Birliği, 2003 yılından bu yana kıtasal acil uyarı sisteminin işlevselleştirilmesine yönelik önemli adımlar atmakta ve devletler, bölgesel ekonomik topluluklar/bölgesel mekanizmalar, akademik kurumlar, araştırma merkezleri, BM ve kurumları ile sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte çalışmaktadır. Afrika Birliği, veri ve bilgi toplama altyapısının önemli bir yönünü uyguladığı ölçüde kıtasal acil uyarı sisteminin kurumsal gelişimi üzerinde çalışmıştır. Ayrıca, kıtasal acil uyarı sistemi, koordinasyon rolüne uygun olarak, çeşitli bölgesel mekanizmaların acil uyarı sisteminin faaliyetlerinin uygulamalarının uyumlu hale getirilmesi için çalışmaktadır.

1.2.5. Akil İnsanlar Heyeti

Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi ve Komisyon Başkanı'nın özellikle çatışma önleme alanında çabalarını desteklemek için Akil İnsanlar Heyeti (Panel of Wise) teşkil edilmiştir. Akil İnsan Heyeti, kıtada barış, güvenlik ve kalkınmaya önemli katkıda bulunmuş, Afrika Birliği'nin farklı katmanlarından gelen beş önemli kişiden oluşmaktadır. Heyet üyeleri, üye devletlerle görüşmelerden sonra Komisyon Başkanı tarafından bölgesel temsil esasına göre seçilmekte ve Genel Kurul tarafından üç yıllık süre ile atanmaktadır (Arslan, 2014: 142).

Akil İnsanlar Heyeti'nin rolünün kavramsal netliğinin olmaması bir zorluk olsa da özellikle Afrika Birliği Komisyonunun yapısında görünmemesi, heyetin faaliyetlerini sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla, heyetin faaliyetleri Afrika Birliği'nin normal bütçesinden değil, dış bağışçılar tarafından sağlanan fonlarla finanse edilmektedir (Badmus, 2015: 100). Bu durum Akil İnsanlar Heyeti'ni, bağışçıların fonları öngörülebilir olmadığından ve çok fazla koşullulukla bağlı olduğundan, sürdürülebilirlik ve mülkiyet sorunlarıyla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu hususun Akil İnsanlar Heyeti'nin Afrika sahipliğini tehlikeye atma eğiliminde olduğu görülmektedir.

1.2.6. Afrika Birliği Barış Fonu

Afrika Birliği Barış Fonu, APAS'ye yönelik ana finansman kaynağıdır. Söz konusu Barış Fonu, hem Afrika Birliği'nin hem de bölgesel ekonomik toplulukların/bölgesel mekanizmaların acil durumlarda ve beklenmedik öncelikleri karşılamak için başvurabilecekleri daimî bir kaynak olarak tasarlanmıştır. Afrika

¹² Bkz. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi Dair Protokol'ün 12 (5) Maddesi.

kıtasının içindeki ve dışındaki devletlerden ve özel kaynaklardan gelen ödenmemiş katkı ve gönüllü katkılar da dâhil olmak üzere, doğrudan Afrika Birliği'nin düzenli bütçesinden gelen taleplerle finanse edilmektedir.

Fon, 1993 yılından beri yerleşen bir uygulamadır ve Afrika Birliği Örgütü Mekanizması altında, örgütün düzenli bütçesinin yüzde 6'sı kendisine tahsis edilmiştir. Afrika ekonomilerinin yoksul olması nedeniyle bazı Afrika Birliği üye devletleri, kuruluşa karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanmakta ve bu nedenle Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik faaliyetlerinde sınırlamaktadır.

1.2.7. Çatışma, Önleme, Yönetimi ve Çözümü Bölgesel Mekanizmaları

Bu mekanizmalar, Afrika Birliği'nin kurulmasından teşkil edilmiş olmasıyla birlikte, ancak günümüzde APAS ile bütünleştirilmiştir. Ancak, kendi bölgelerindeki çatışmaları Afrika Birliği ile koordinasyon içinde çözmek öncelikle bölgesel ekonomik toplulukların sorumluluğundadır. Bu durum, örneğin, Kuzey Mali'deki çatışmaya bir çözüm arayışında Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğunun neden ön saflarda olduğunu açıklamaktadır.

2. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Mimarisi Çerçevesinde İdeal ve Gerçek Arasındaki Hususlar

Afrika Birliği'nin barış operasyonlarını konuşlandırma ve yürütme konusundaki deneyimi genişledikçe, kendilerine verilen ve yerine getirmeleri istenen görevlerin kapsamı ve niteliği de büyük değişikliklere tanık olmuştur. Afrika Birliği'nin ilk dönem barış operasyonlarının çoğundan farklı olarak, kurulan son operasyonlara ev sahibi ülkelerde istikrar faaliyetlerini ve rollerini üstlenmek için sorumluluklar verilmiştir. Ayrıca bunların gelişmelerinin önemli politik sonuçları bulunmaktadır.

Bu bağlamda son derece karmaşık ve dinamik çatışma sistemleri, Afrika barış ve güvenlik kurumlarına önemli taleplerde bulunmaktadır. Bu nedenle, daha barışçıl ve istikrarlı bir kıtayı şekillendirmeye çalışmak amacıyla yeni uygulama ve işbirlikçi modeller ortaya çıkmaktadır.

Afrika Birliği'nin üçü devam etmekte olan yedi barış operasyonu ve çeşitli çatışmalarda sayısız arabuluculuk misyonları ile Afrika Barış ve Güvenliğin Mimarisi, Afrika Birliği'nin kıtanın barışı, güvenliği ve istikrarı ile ilgili sorunları ele alma arzusunda kesinlikle ileri bir adım attığını göstermektedir.

APAS'nin kurulması, Afrika liderlerinin kıtanın güvenlik zorluklarını önleme, yönetme ve çözmeye ve dolayısıyla kıtanın güvenlik sorunlarını daha fazla sahiplenme kararlılığını özetlemektedir. Bu odak, sürdürülebilir barış ve güvenliğin Afrika'nın kalkınmasına yönelik bir ön koşul olduğu inancına dayanmaktadır. APAS, barış ve güvenlik ile ilgili sorunları ele almak üzere birleştirici bir yapı oluşturduğundan, Afrika Birliği Örgütü çerçevesinde uygulanmış olan belirli Afrika güvenlik sorunlarına ad hoc çözümlerden net bir şekilde ayrılmaktadır. APAS'nin var olduğu kısa süre içerisinde ve halen geliştirilmekte olmasına rağmen Afrika Birliği, Afrika'nın sorunlu bölgelerine müdahale edebilmiş ve çeşitli girişimlerde bulunabilmiştir. Bu durum APAS'yi, Afrika güvenlik sorunlarının çözümüne yönelik umut verici bir mekanizma haline getiren olumlu bir gelişmedir. Ayrıca, APAS çerçevesinde, Afrika Birliği, bazı Afrika devletlerinde anayasaya aykırı hükümet değişikliklerini kınamak için yeni norm ve standartlar uygulamış ve aynı zamanda bu ülkelerin anayasal düzen restore edilene kadar Birliğindeki üyeliklerini askıya almıştır (Mlambo, 2006).

Afrika Birliği, birçok Afrika ülkesinde barışın sağlanmasından seçimlerin denetlenmesine kadar pek çok önemli adım atmıştır. Afrika Birliği'nin bir parçası olarak APAS uygulamasının çerçevesinde Burundi, Komorlar, Somali, Darfur, Mali ve Orta Afrika Cumhuriyeti'nde çeşitli derecelerde başarı ile barışa destek operasyonlarını konuşlandırmıştır. Afrika Birliği'nin barışa destek operasyonlarının çok boyutlu BM barış

gücü operasyonlarına yeniden konuşlandırma süreci yoluyla BM tarafından devralınmış olsa da Afrika Birliği'nin, Darfur ve Burundi'deki güvenlik durumlarını istikrara kavuşturmak için barışa destek misyonu konuşlandırma konusundaki proaktif duruşu ve BM kapsamlı barış anlaşmaları yapılmadan önce müdahil olmaması konusundaki isteksizliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan boşlukları doldurması örgütün başarısıdır (Mlambo, 2006). Söz konusu Afrika barış ve güvenlik çabaları, Afrika Birliği'nin Afrika barış ve güvenliğini yönetmedeki temel rollerinin açık göstergeleridir ki bu da, Afrika'nın güvenlik sorunlarıyla mücadele eden APAS'nin uygunluğunu işaret etmektedir. Belirtmek gerekir ki, APAS'nin hukuki temelleri olan Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokolü ve Afrika Ortak Savunma ve Güvenlik Politikasına İlişkin Deklarasyon, düzenlenmemiş olsaydı yukarıda bahsedilen Barış ve Güvenlik Konseyi'nin tüm çabaları mümkün olmazdı. Bu hukuki metinler, Afrika kıtasındaki şiddetli çatışmalar söz konusu olduğunda, devlet egemenliğine koşulsuz bir saygıdan kayıtsız kalmamaya doğru hareket etme yetkisi vermiştir (Badmus, 2015: 102).

Afrika Birliği artık Togo ve Moritanya'daki darbeler gibi, Afrika Birliği Örgütü'nün döneminde tamamen iç işleri olarak kabul edilebilecek sorunları ele alabilir. APAS'nin Afrika güvenliğine yönelik geniş yaklaşımının umut verici olduğu görülmektedir. Ayrıca, APAS'nin, kavramsallaştırma ve yapılandırma biçimine dayalı olarak Afrika güvenliğini garanti altına almak amacıyla en uygun bir mekanizma olduğu görülür. APAS, kıtanın çok yönlü güvenlik zorluklarını tam olarak dikkate almaktadır ve bu zorluklarla başa çıkmak için gerekli siyasi ve hukuki müdahale mekanizmalar öngörmüştür (Badmus, 2015: 103). APAS'nin uygunluğu, yapılarıyla ilişkilendirilebilir. Zira bunlar, yalnızca barışı koruma ile ilgilenmek için değil, aynı zamanda çatışma önleme ve çatışma sonrası barış inşasına yönelik de mevcudiyet gösterir. Bununla birlikte, Afrika Birliği'nin, birkaç nedenden dolayı hedeflerini yerine getirmek için uygun imkânlarla sahip olmadığı görülmektedir:

Birincisi, APAS'yi belirli sosyopolitik krizlerle etkili bir şekilde başa çıkmaya uygun hale getiren yapısal zorluklardır. Örneğin son yıllarda Kuzey Afrika'da ve özellikle Tunus, Mısır ve Libya'da yaşanan sosyopolitik krizler baş göstermiştir. APAS'nin Arap Baharı gibi halk ayaklanmalarıyla başa çıkmak ve hatta Mali, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Kamerun, Mali, Burkina Faso ve Libya'daki gibi bir iç çatışmaya askeri olarak müdahale etmek için uygun imkânlarla sahip olmadığı görülmektedir (Kingeibel, 2005: 37).

İkincisi, Afrika Birliği Barış Operasyonlarına yönelik mali kaynakların eksikliği, birliğin kendisini kıtada gerçek bir güvenlik aktörü olarak konumlandırma yeteneğini sınırlandırmaktadır. Afrika Birliği bütçesinden alınan zorunlu ve gönüllü katkılar, barış operasyonlarının mali ihtiyaçlarını karşılamakta zorluk çekmektedir. Nitekim, barış alanındaki finansal ihtiyaçlar o kadar büyüktür ki pek çok yoksul Afrika devletinin bunları nasıl karşılayacağını görmek zordur. Ayrıca, toplam bütçenin %77'sini oluşturan barış operasyonları, kalkınma partnerleri ve özellikle Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

Üçüncüsü, APAS'nin askeri ayağını oluşturan Afrika Bekleme Gücü (Afrika Standby Force) henüz operasyonel olmamıştır. Bu durum, Afrika Birliği'nin çatışmalara hızlı ve etkili bir şekilde müdahale etme kabiliyetini önemli ölçüde azaltmaktadır. Nitekim, kıtadaki pek çok ulusal ordunun donanım eksikliğinin yanı sıra, Afrika devletlerinin ulusal orduları ve polis kuvvetlerinde eğitim ve tatbikat açısından muhtelif sorunlar yaşanmaktadır. Ancak Ekim 2010'dan bu yana Afrika Bekleme Gücü kapsamında, Afrika Birliği'nin barış operasyonlarına katılabilecek olan askeri birliklere yönelik eğitim ve tatbikat uygulamalarını uyumlu hale getirmek için "Amani Afrika" adlı bir eğitim ve öğretim döngüsü başlatılmıştır (Kingeibel, 2005: 38).

Dördüncüsü, Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Mimarisi, pek çok siyasi güçle karşı karşıya kalmaktadır. Bunların arasında Birliğin büyük krizler üzerinde hızlı bir uzlaşma sağlamadaki zorluğuna dikkat çekilmesi gerekir. Bu durum, Afrika ülkelerinin büyük çeşitliliğinin yanı sıra kıta liderliği için

yarışan Güney Afrika ve Nijerya gibi bazı büyük devletler arasındaki rekabetle de açıklanmaktadır. Ayrıca, İngilizce konuşan ve Fransızca konuşan ülkeler arasındaki dil rekabeti de Afrika Birliği'nin güvenlik organlarının işleyişini engellemektedir. Bu nedenle, kıta örgütü, görüşlerini dayatma ve temsilcilerine bir tür kısıtlama uygulama konusunda zayıf kalmaktadır. Afrika güçlerinin kıtadaki kolektif güvenlik girişimlerini baltalayan tutumları ve kendi özel çıkarlarını ilerletmek için Afrika Birliği'ni kontrol etmeye ve kullanmaya çalıştığı bir araç olarak kullanılması da önemli bir problemidir. Ancak APAS'nin uygulanmasındaki zorluklar, Afrika kıtasında çıkarlara sahip olan bazı uluslararası güçlerden de kaynaklanmaktadır.

Bu bağlamda, 11 Eylül 2001 tarihinden sonra yoğunlaşan terörle mücadele politikası, Avrupa Birliği, NATO gibi bazı çok taraflı örgütler ile Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa vb. güçlerin Afrika güvenlik sorunlarına olan ilgilerinin artmasına katkıda bulunmuştur. Bu açıdan Afrika Birliği, çok taraflı uluslararası kuruluşlar ve Afrika dışı devletlerin iş birliğinden yararlanmaktadır. Ancak bu uluslararası güçlerin belirli bir çatışmanın çözümüne katkısının meşrulaştırıcı konuşmaları tam tersini iddia etse de Afrika Birliği'nin güvenlik gündeminden ziyade, kendi çıkarlarına yönelik bir işlevi olduğu açıktır. Libya'daki NATO müdahalesi, bu durumun bir örneğidir. N. Ameer'un açıkça ifade ettiği gibi, "BM, Libya halkını korumak bahanesiyle NATO güçlerine müdahale etme yetkisi vermiştir. Aslında, asıl hedef halkı korumak değil, petrol ve diğer "jeostratejik menfaatlerdir" (Ameer, 2011: 301). Bu iddia tartışmalı olsa da Libya'ya müdahale eden güçlerin, Kaddafi rejiminin düşmesini beklemeden Ulusal Geçiş Konseyi ile petrolün işletilmesine ilişkin yeni anlaşmaları imzaladıkları öne sürülmektedir. Petrol ihracatı, savaş bile sona ermeden önce yeniden başlamıştır (Ameer, 2011: 301). Ayrıca pek çok yabancı gücün, Afrika kıtasında APAS'yi dâhil etmeden kendi güvenlik sistemlerini kurduğunu da belirtmekte fayda vardır. 2008 yılında ABD, kıtadaki askeri faaliyetleri ve Amerikan güvenlik programlarını koordine etmek amacıyla "Afrika Komutanlığı" (AFRICOM) teşkil etmiştir. Örneğin, Haziran 2012'de Başkan Barack Obama, Afrika politikasında güvenlik konularının önemini bir kez daha teyit etti. Ancak Amerika Birleşik Devletleri, Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin girişimlerini desteklemek yerine, her zamanki gibi, belirli ortak ülkelerle doğrudan ilişki kurmuştur. Bu durum, kıtada ABD'nin jeostratejik etkisini oldukça pekiştirmektedir. Benzer bir biçimde, Afrika Birliği'nin arabuluculuğunu kabul ederek etkisini azaltmaktan çok doğrudan etkilerini artırmakla ilgilenen diğer yabancı güçler için de geçerlidir. Fransa'nın Fildişi Sahili, Mali, Nijer ve Çad'a tekrarlanan müdahaleleri, yabancı güçlerin Afrika Birliği'nin iradesine karşı olsa bile etkilerini nasıl sürdürmeye ve hatta Afrika işlerine müdahale etmeye niyetli olduklarının iyi bir örneğidir.

Bir başka iş birliği ve direniş sorunu ise, Afrika Birliği ve BM'nin kıtada barış ve güvenliğin korunmasına dair ilişkisidir. Afrika Birliği'nin barış ve güvenlik mimarisinin, BM Antlaşması'nın VIII. Bölümü uyarınca BM barış gücü operasyonlarının bir parçası olduğu görülmektedir. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokol'de açıkça belirtildiği üzere, "Afrika Barış ve Güvenlik Konseyi, uluslararası barış ve güvenliğin korunmasında birincil sorumluluğu taşıyan BM Güvenlik Konseyi ile yakın iş birliği içinde çalışacaktır."¹³

Afrika Birliği hukuki belgelerinde, Afrika'nın BM'nin uluslararası barış ve güvenliğin sağlanması konusundaki birincil sorumluluğunu kabul etmiştir. Ancak Afrika Birliği'nin proaktif duruşu, Afrika kurumunun kendisine müdahaleci bir rol ayırdığı anlamına da gelmiştir. Bunun anlamı, Afrika Birliği'nin BM'yi yalnızca gerekli gördüğünde çağırmasıdır. Ayrıca, bölgesel uluslararası örgüt olan Afrika Birliği'nin barış ve güvenliğe ilişkin eylemleri meşru kılmak amacıyla *a posteriori* (sonradan gelen bilgi) BM'den onay isteyebileceğidir. Ancak buradaki tehlike, BM'nin Antlaşması'nın 53. maddesini dikkate alarak böyle bir eylemi destekleyip desteklemeyeceğidir. Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması veya Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokol, BM'nin Afrika Birliği müdahalesine izin vermemesi durumunda ne olacağına açıklayan herhangi bir hüküm içermez.

¹³ Bkz. Afrika Birliği Barış ve Güvenlik Konseyi'nin Kurulmasına Dair Protokol, Madde 17 (2).

Bir yanda BM ile genel olarak bölgesel uluslararası örgütler arasındaki ilişkilere, diğer yanda daha özel olarak Afrika Birliği ile ilgili yapılan tartışmalara bakıldığında, BM Güvenlik Konseyi'nin karar ve açıklamalarının, BM Genel Kurul'un kararlarının ve BM Genel Sekreteri'nin raporlarının ortaya çıkmasına neden olduğu görülmektedir.

Bilindiği gibi Afrika Birliği'nin, Kurucu Antlaşması'nın 4. (h) maddesi uyarınca savaş suçlarına, insanlığa karşı suçlara veya soykırım fiillerine son vermek için askeri müdahale ettiği veya karar verdiği bir emsal bulunmamaktadır.

Sonuç

Bu çalışmada Afrika'nın yeni barış ve güvenlik sistemi, buna dair teorik kapsam, pratikteki yansıması ve sisteme dair sınırlamalar incelenmiştir. Özellikle APAS'nin, Afrika kıtasının barış ve güvenliğine ilişkin sorunlarının üstesinden gelmek amacıyla uygun ve etkili bir mekanizma olup olmadığını değerlendirmek için APAS'nin kurumsal yapısı, ideal ve gerçek arasındaki ilişki ele alınmıştır.

Afrika Birliği, Afrika'yı kapsamlı bir barış ve güvenlik mimarisıyla donatmaya çalışsa da güvenlik çerçevesinin karşı karşıya olduğu çok sayıda sorun nedeniyle tam operasyonel hale getirilmesi için yapılması gereken daha çok şey vardır. APAS'nin güçlü ve zayıf yönlerini değerlendiren bu çalışma, APAS'nin Afrika güvenlik sorunlarına varsayımsal bir çözüm sunduğunu, ancak güvenilirliğinin ve etkinliğinin Afrika liderlerinin taahhütlerine ve ciddiyetine bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

APAS'nin fikrinin kökeni, Afrika'nın silahlı çatışmaları ve savaş tehditlerini silahlı çatışmayı önlemek ve/veya yönetmek için kendi yeteneklerine güvenerek denetlemeye yönelik artan özleminde yatmaktadır. Bu durum kısmen, uluslararası toplumun Afrika savaşları veya silahlı çatışmalarına yönelik ilgisinin eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Günümüzde, Afrika Birliği artık kendisini bir güvenlik, barışı koruma ve barış inşa etme aktörü olarak gördüğüne göre, iki temel soru sorulabilir. Birincisi, Afrika Birliği barışa destek operasyonlarının günümüze dek ne kadar etkili olmuştur ve bundan ne gibi dersler çıkarılabilir? İkincisi ise, Afrika Birliği uluslararası topluluğa aşırı bağımlı olmadan barışa destek operasyonlarına yönelik finansmanı sağlamaya nasıl devam edebilir? Bu soru ve sorunların çözümünü, Afrika çatışmalarının etkin yönetimini sağlamak üzere Afrika Birliği'nin, barış ve güvenlik boyutu gerçeği ile teorik çerçeveyi uzlaştırarak ve daha ziyade pratiği teoriye yaklaştırarak mümkün kılacağına inanıyoruz.

Kaynakça

- Ameur, N. (2011). "La Libye entre les intérêts de l'Occident et la résistance de Kadhafi". *Outre-Terre*, 3(29): 299-308.
- Aning, K. ve Mustafa, A. (2012). "Exploring the Benefits and Disadvantages of Hybrid and Other Support Models for Peace Operations in Africa". *Supporting African Peace Operations*, (ed. L. Gelot, L. Gelot ve C. Coning). Norway: The Nordic Africa Institute.
- Arslan, İ. (2014). *Soğuk Savaş Sonrasında Afrika'daki Çatışmaların Önlenmesi: Afrika Barış ve Güvenlik Mimarisi ve Darfur Krizi Örneği*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Arslan, İ. ve Karagül, S. (2014). "Afrika'da Barış ve Güvenliğin İnşasında Kıtasal Yaklaşım: APAS". *Güvenlik Stratejiler Dergisi*, 10(19): 57-98.
- Bachmann, O. (2011). "The African Standby Force: External Support to African Solutions to African Problems". *Special Issue: The African Standby Force: External Support to an African Solution to African Problems?* 2011 (67): 1-73.
- Badmus, A. I. (2014). "The African Peace and Security Architecture". *Cultivating Peace: Contexts, Practices and Multidimensional Models*, (ed. H. Ware, B. Jenkins, M. Branagan ve D. Subedi). Newcastle UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Badmus, A. (2015). *The African Union's Role in Peacekeeping. Building on Lessons Learned from Security Operations*. UK: Palgrave MacMillan.
- Baimu, E. ve Sturman, K. (2003). "Amendment to the African Union's right to Intervene: A Shift from Human Security to Regime Security?". *African Security Review*. 12 (2): 37-45.
- Corten, O. (2008). *Le droit contre la guerre*. Paris : Edition Pedone.
- Cot, J. P., Forteau, M. ve Pellet, A. (2005). *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article, 3ème édition*. Paris : Economica.
- Golaszinski, U. (2004). *Africa's Evolving Security Architecture*. Berlin/Maputo: Friedrich Ebert Foundation.
- Kastler, M. ve Liepert, K. (eds.). (2008). *Security and Development in Africa - Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management*. Munich : Hanns Seidel Stiftung.
- Kasumba, Y. ve Debrah, C. (2010). "Présentation générale de la Force africaine en attente (FAA)". *La dimension civile de la Force africaine en attente*, (ed. C. Coning ve Y. Kasumba) Addis Ababa: African Union Publishing.
- Kingebiel, S. (2005). "Africa's New Peace and Security Architecture". *African Security Review*. 14 (2): 37-44.
- Kioko, B. (2003). "The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention". *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 85(852): 807-825.
- Mlambo, N. (2006). "Evolution of the Peace and Security Council of the African Union and Standby Force, up to 2006". *African Insights*, 36 (3/4): 41-56.
- Moller, B. (2009). *Africa's Sub-regional Organisations: Seamless Web or Patchwork?*. London: Crisis States Research Centre.

- Mweti, M. P. (1999). "The Organization of African Unity and Its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement: A Critical Evaluation". *Boston College Third World Law Journal*. 19 (2): 537-592.
- Neethling, T. (2005). "Realising the African Standby Force as a Pan-African Ideal: Progress, Prospects and Challenges". *Journal of Military and Strategic Studies*, 8 (1): 1-25.
- Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union. https://au.int/sites/default/files/treaties/35423-treaty-0025__protocol_on_the_amendments_to_the_constitutive_act_of_the_african_union_e.pdf. Erişim: 28.03.2022.
- UN Doc. A/CN.4/564 + Add.1 + Add.2. "Fourth report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur". s. 18, paragraph. 47 and note 72, https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_564.pdf. Erişim: 26.03.2022.
- Vines, A. (2013). "A Decade of African Peace and Security Architecture". *International Affairs*. 89 (1): 89-109.