

ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE BAŞARISIZ DEVLETLER SORUNSALI VE BU SORUNSALIN ULUSLARARASI HUKUKA ETKİLERİ

Yard. Doç. Dr. Osman N. Özalp*

1. Giriş

Devlet, uluslararası hukukun en önemli hukuk süjesidir. Küreselleşme ile birlikte pek çok uluslararası organizasyon ortaya çıkmasına rağmen, uluslararası hukuk açısından devlet hâlâ en önemli aktör olma özelliğini sürdürmektedir. Bu yüzden devletlerin zayıflaması, çöküş sürecine girmesi, çökmesi ya da yeni devletlerin oluşması uluslararası hukuku ve uluslararası ilişkileri derinden etkilemektedir¹.

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve küreselleşme ile birlikte kalkınmakta olan pek çok yeni devlet, devlete ait fonksiyonların etkin olarak yerine getirilmesi konularında ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu bağlamda dünyanın pek çok bölgesinde yaşanan zayıf devletsellik kavramı, uluslararası hukuk ve siyaset biliminde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Başarısız devletsellik kavramı siyaset bilimi, sosyoloji, uluslararası ilişkiler gibi sosyal bilimler alanında genel olarak "*failed state*"² kavramı altında tanımlanmaktadır. Ancak genel kabul gören bu kavram yanında; *fragile state*, *quasi state*, *weak state*, *state failure*, *collapsed state*, *failing state* gibi farklı başarısızlık aşamaları için ifade edilen tanımlamalar da bulunmaktadır³. Bu kavramların

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Türk-Alman Üniversitesi Öğretim Üyesi.

¹ Richter, Clemens: *Collapsed States: Perspektiven nach dem Wegfall von Staatlichkeit*. Baden Baden: Nomos 2011, s.17; Büttner, Annette: *Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik: Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung*, Marburg: Tectum 2004.

² **failed state** kavramının Türkçe kullanımı ile ilgili *başarısız devlet*, *düşkün devlet*, *aciz devlet*, *zayıf devlet* gibi öneriler bulunmaktadır. Kavram genel olarak, bir devletin zayıf devletsellikten dolayı devlet kurumlarında kontrol, idare ve eylem yeteneklerini çekirdek alanlarda kaybetmiş olması ya da sadece kısmi olarak yerine getirebilmesi, bunun sonucunda da hızlı ya da yavaşça ilerleyen bir meşruiyet kaybının ortaya çıkması durumlarını açıklamak için kullanılmaktadır. Çalışmada Türkçede en çok kullanılan "**başarısız devletler**" kavramı tercih edilecektir.

³ Kavramlarla ilgili bkz. Zartman, I. William (Hg.): *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner, 1995; Rotberg, Robert I.: *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair*, in: Beisheim, Marianna/Schuppert, Gunnar F.: *Staatszerfall und Governance*. Baden Baden: Nomos 2007, s. 59-97; Helman, Gerald B./Ratner, Steven B.: *Saving Failed States*, in: *Foreign Policy*, 1992 (89), 3-20; Schneckener, Ulrich (Ed.): *Fragile Staatlichkeit: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden- Baden: Nomos

hepsinin *failed state* kavramı ile eş anlamlı olduğu anlaşılmamalıdır. Bu yüzden birbirine yakın gibi görünse de, her kavramın müstakil olarak incelenmesi gerekir. Kısacası, tekil olarak kullanılan *failed state* tanımı, aslında pek çok farklı kavramı içinde barındıran bir kavram kompleksinin üst başlığını ifade etmektedir.

Kuşkusuz çok yeni ve sınırları da tam olarak belli olmayan, farklı kullanım alanları olan ve hatta bazen birbirine karışan bu terimler, henüz hukuk terimi değildir. Bu kavramlar daha çok reel yaşamın gerçeklerini betimlemek için kullanılmakta ve genellikle siyaset bilimciler tarafından geliştirilmektedir⁴. Bir devletin "*başarısız*" olarak tanımlanması siyasi bir sorun olup, bunun hukukun genel tanımlanmış bir ölçütü yoktur. Uluslararası hukuk açısından devletlerin statüsünde bir değişiklik olmamakla birlikte, siyaset bilimi ya da sosyoloji açısından empirik olarak bir devletin çöküşü farklı aşamalar kaydeden bir süreç şeklinde görülmektedir. Kuşkusuz komşu bilim dallarındaki bu farklı yaklaşımlar, uluslararası hukuk alanında belli tanımlamalara uyan devletleri bir grup altında sistematize etme ve bu gruplara yönelik belli uluslararası hukuk normlarını uygulama konusunda kolaylık sağlamaktadır.

Yukarıda dile getirildiği gibi uluslararası hukukun asıl süjesi devletlerdir ve devletlerin çöküşü ya da temel fonksiyonlarını yerine getiremeyecek kadar zayıf olmaları küreselleşme ile birlikte uluslararası hukuku derinden etkilemektedir. Yeni devletselliğin nasıl kurulacağı, insan haklarının ihlalleri durumunda bu ülkelere müdahale edilip edilemeyeceği, klasik egemenlik anlayışının başarısız olarak tanımlanan bu devletlere karşı nasıl uygulanacağı ya da bu ülkelerdeki farklı etnik yapılarait bağımsızlık taleplerinin nasıl olacağı gibi öğretilerde pek çok tartışmalı konu bulunmaktadır. Kuşkusuz bu sorunlar, aynı zamanda uluslararası ilişkiler ve siyaset biliminin de en önemli tartışma konuları arasında yer almaktadır.

Modern uluslararası hukuk, çöküş halindeki devletler için üzerinde çalışılmış normatif bir konsept içermemektedir. Bu yüzden, başarısız devletler ile ilgili uluslararası hukuk alanında düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır. Kuşkusuz yapısal olarak en iyi çözüm, başarısız devletler için uluslararası bir konvansiyonun toplanarak, mevcut problemler karşısında hukuk boşluklarını giderici kararlar alınmasıdır. Ancak böyle bir girişim henüz söz konusu değildir. O halde, mevcut hukuki çerçeve içinde çökmüş bir devlet uluslararası hukuka göre ne tür bir kurum olarak tanımlanabilir? Çöküş halindeki ya da çökmüş durumdaki devletlere yönelik insani müdahalelere hangi durumlarda ve ne şekilde meşruiyet kazandırılabilir? Acil durumlarda askeri müdahale nasıl garanti altına alınabilir? Bir devletin çöküşünden etkilenen komşu ve harici diğer devletler kendi güvenlik çıkarlarını nasıl sağlayabilir? Hangi durumlarda BM uluslararası barışın merkezi organı olarak, başarısız devletlerle ilgili durumlarda koordine görevi yerine getirebilir? BM'in hareket alanı hangi alanlarla sınırlıdır ya da başarısız devletler içindeki halkların, kendi kaderlerini tayin hakkı taleplerine nasıl çözüm getirilebilir?

Uluslararası ilişkiler bağlamında, Soğuk Savaş sonrası başarısız devletler sorunsal şeklinde ortaya çıkan yukarıdaki sorulara verilecek cevaplar, ulus-

2006; Jackson, Robert: Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World, Cambridge 1994.

⁴ Kavramlarla ilgili problematik için bkz. Richter, Collapsed States, s. 21-25.

lararası hukuk alanında pek çok yeni teorik tartışmayı da (egemenlik kavramı, askeri müdahale, insani müdahale vb.) beraberinde getirmiştir. Öyle ki, küreselleşme çağında başarısız devletlerin neden olduğu tehlikeler, önceki dönemlere göre çok daha tehlikeli boyutları beraberinde taşımaktadır⁵. Bu tehlikeler artık lokal ya da bölgesel düzeyde kalmamakta, uluslararası düzeni de (mülteci akını, insani felaketler, bölgesel istikrarsızlık, terörizm vb.) olumsuz etkilemektedir.

2. Teorik Çerçeve

Ulusal devlet kavramı üzerine kurulu günümüz uluslararası sisteminin temelleri, 1648 Westfalya Barışı'ndan sonra Avrupa'da oluşmuştur⁶. Tarihsel süreç içinde dünyanın diğer bölgelerinde oluşan devletler de, büyük ölçüde doğrudan ya da dolaylı olarak Avrupa ulus devlet modelini örnek almıştır. Küreselleşmenin getirdiği bütün eleştirilere rağmen, ulus devletinin uluslararası sistemin en önemli aktörü olmaya devam edeceği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda güçlü devletler, uluslararası barışın da en önemli garantisidir. Çünkü günümüzde başarısız devletsellik sonucu çöküş halindeki devletler, gerek bölgesel gerekse uluslararası istikrarsızlığın en önemli sebepleri arasındadır.

Başarısız devletsellik olgusunu araştırmadan önce, yukarıda kısaca değinildiği gibi 17. ve 18. yy'da Avrupa'da oluşan modern devlet kavramından ne anlaşıldığının teorik olarak açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda devletselliğin daha iyi anlaşılabilmesi için, çalışmada devletin yapısal özellikleri üç farklı teorik yaklaşıma göre sınırlandırılmıştır. Söz konusu yaklaşımlar, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukuk alanlarında en çok kabul gören teorik bakış açıları içermektedir⁷.

2.1. Sosyolojik Yaklaşım

Sosyolojik bakış açısına göre devletsellik, devlet ve toplum arasındaki ilişki ve ondan oluşan etkileşime göre tanımlanmaktadır. Bu geleneğin en önemli temsilcisi olan Max Weber (1864-1920), devleti, sahip olduğu en önemli özellik olan meşru şiddet kullanma monopolü ile açıklamaktadır. Buna göre devlet, "*belli bir toprak parçası üzerinde yasal olarak fiziki güç kullanma tekelini elinde bulunduran insan topluluğudur*"⁸. Görüldüğü gibi devlet, meşru fiziksel zorlama gücünü vatandaşlarının rızası ile elde etmekte ve meşruiyet temelinde hükümlerlik ilişkilerini toplum üzerinde kullanmaktadır. Meşruiyet de, devlet otoritesi ve yasallığının halk tarafından kabul edilmesidir. Weber'in devlet teorisindeki en önemli iki özellik, şiddet monopolü ve meşruiyettir.

⁵ Troy, Jodok: Staatszerfall. Ursachen-Charakteristika-Auswirkungen. Münster: LIT 2007, s.20

⁶ Hobe, Stephan/Kimminich, Otto: Einführung in das Völkerrecht. Tübingen: A. Francke Verlag, 2004, s. 25.

⁷ Iro, Andrea: Staatszerfall und State-Building in Afghanistan. Marburg: Tectum 2008, s.12-18; Schubert, Ulf-Manuel: Staatszerfall als Problem des internationalen Systems. Marburg: Tectum, 2005, s. 28-32.

⁸ Weber, Max: Politik als Beruf. Stuttgart: Reclam 1992, s. 6.

2.2. Biçimsel-Uluslararası Hukuki Yaklaşım

Biçimsel-uluslararası hukuki yaklaşıma göre devlet, *Allgemeine Staatslehre* adlı eserinde Georg Jellinek (1851-1911) tarafından geliştirilen "üç unsur öğretisi" (Drei-Elementen-Lehre) ile tanımlanmaktadır⁹: Devlet ülkesi (Staatsgebiet), devlet egemenliği (Staatsgewalt) ve vatandaşlar (Staatsvolk).

Devlet ülkesi, bir devletin başka devletlere karşı egemenlik kudretinin ülkesel sınırlarıdır. Vatandaşlar ise; ülkede yaşayan insan topluluğudur. Vatandaşları ortak sosyo-kültürel özellikler (ortak dil, din veya kültür) bağlamında tanımlamayan Jellinek'e göre, önemli olan ortak hukuk düzeninde bir araya gelmektir. Devlet egemenliği ise, iç ve dış egemenlik olarak ikiye ayrılır. İç egemenlikte devlet, bir siyasal düzeni kendi toprakları üzerinde vatandaşlarına karşı tesis etmeye muktedirken; dış egemenliği ile de uluslararası hukuk çerçevesinde hür ve bağımsız olarak diğer devletlerle müzakere ve sözleşme yapma gücüne sahip olmaktadır.

Max Weber'den farklı olarak Jellinek'e göre önemli olan, devlet egemenliğinin meşruiyeti değil, devletin etkin olmasıdır. Ne zaman devlet egemenliği gerçekten ve sürekli olarak başarılı ise, bu takdirde devlet egemenliği ve buna bağlı olarak devlet somuttur. Kısaca tanımlanan bu üç kriter, devlet statüsünün oluşması için mutlaka bulunması gereken şartlardır. Kaldı ki, uluslararası hukukta devlet olmanın şartları konusunda kıstas olarak kabul edilen "*Devletlerin Hakları ve Görevleri için Montevideo Konvansiyonu*"na (1933) göre de, bu üç şartın hukuk normu olarak yerine getirilmesi gerekmektedir¹⁰.

2.3. İşlevselci Yaklaşım

İşlevsel yaklaşıma göre devlet, kurumsallaşmış yapılarıyla belli araç ve usulleri kullanarak toplumda genel çıkarın gerçekleştirilmesi için vardır. Bu yaklaşıma göre, asıl unsur vatandaşlardır ve önemli olan husus da bir devletin kamusal yararı vatandaşlarına sunabilme yeteneğidir¹¹. Bu çerçevede Schneckener'e göre, modern devletin yerine getirmesi gereken üç fonksiyonu vardır¹²: Güvenlik, refah, meşruiyet ve hukuk devleti fonksiyonu.

Devletin en önemli fonksiyonu, Hobbesyen anlamda gerek iç gerekse dış tehlikelere karşı ülkenin toprak bütünlüğünün ve vatandaşların fiziksel güvenliğinin sağlanmasıdır. Refah fonksiyonunda ise; devletin refah siyaset alanında (eğitim, sağlık, ekonomi, iş piyasası, kamusal altyapı yatırımları vb.) hizmet ve transfer performansındır. Meşruiyet ve hukuk devleti fonksiyonu ile de, devletin seçimler veya siyasi partilerin oluşumunu teşvik ederek vatandaşlarının siyasi katılımını sağlama ve onların siyasi haklarını (ifade, toplanma, dernek kurma hürriyetleri vb.) güvence altına alma yükümlülüğü vardır.

⁹ Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. 1929, s. 394. <https://archive.org/details/allgemeinestaat00jellgoog>

¹⁰ Montevideo Konvansiyonu'nun 1. maddesi devleti şu şekilde tanımlamaktadır: "The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states."

¹¹ Iro, *Staatszerfall und State-Building in Afghanistan*, s. 14.

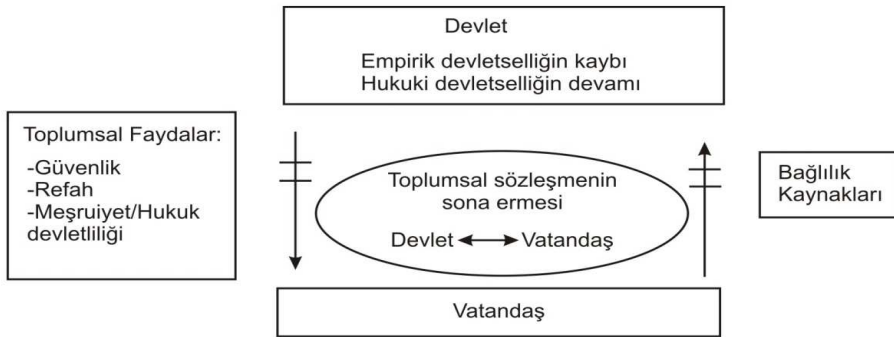
¹² Schneckener, Ulrich (Ed.): *State at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. SWP-Studie 43, Berlin 2004, s.12-13.

Devlet, genel ekonomik yapı ve altyapıların çerçevesini organize ederek maddi refahın oluşumunu sağlamakla görevlidir. Bu bağlamda, kapitalist ekonomik düzen ve modern teritoryal devlet arasında sıkı bir bağ vardır. Devletin bütün bu fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için, işleyen bir güvenlik, idare, finans, sistemi ve bağımsız bir hukuk düzeni kurması gerekmektedir. Schneckener'e göre bir devletin istikrarı, sadece söz konusu bu üç devlet fonksiyonunun yeterli derecede yerine getirilmesi ile sağlanabilir.

3. Başarısız devletsellik: Kavram ve tipoloji

Devlet olgusu ile ilgili yukarıda dile getirilen teorik yaklaşımlardan sonra, başarısız devletlerin bir devlet için öngörülen çekirdek fonksiyonları (güvenlik, toprak bütünlüğü, kamusal faydaların sunumu vb.) çoğu kez ya hiç ya da yeterli derecede yerine getiremedikleri görülmektedir. Bu bağlamda, devlete ait kurumlar işlevsizleşmekte ve vatandaşların devlete olan bağlılığı kaybolarak toplumsal sözleşme bozulmaktadır.

Devlet Çöküşü



Kaynak: Iro, Staatszerfall und State-Building in Afghanistan, s.19.

Yukarıdaki şekilde kısaca dile getirilen devletin çöküşü ile ilgili süreç için ortak kabul görmüş bir tanımlama yoktur. Bu nedenle kavramsal yöndeki açıklamalarımız, başarısız devletler alanındaki araştırmaları ile önde gelen bilim adamlarından olan Schneckener'in geliştirdiği tipolojiye dayanacaktır. Schneckener'e göre başarısız devletsellik, devlet kurumlarının idare ve sevk kabiliyetlerini kaybederek çekirdek alanlardaki yükümlülüklerini yerine getirememeleri ile ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, Schneckener tarafından güvenlik, refah, meşruiyet-hukuk devletliliği olarak devletin yerine getirmesi gerektiği üç ana fonksiyon üzerinden, dört farklı başarısız devletsellik tipolojisi geliştirilmiştir¹³: Konsolide devlet (*consolidating state*), zayıf devlet (*weak state*), çöküş halindeki devlet (*failing state*) ve çökmüş devlet (*failed/collapsed state*).

¹³ Schneckener, State at Risk, s.15-16.

Devletselliğin tipleri

	Güvenlik	Refah	Meşruiyet/Hukuk devletliliği
Konsolide Devletler	+	+ veya +/-	+ veya +/-
Zayıf Devletler	+ / -	A	A
İşlemeyen Devletler	- /+	A	A
Başarısız Devletler	-	- /+ veya -	- /+ veya -

Kaynak: Schneckener, State at Risk, s.17.

- + Fonksiyon tam olarak yerine getiriliyor
- +/- Fonksiyon sadece yerine getiriliyor
- /+ Fonksiyon kısmen yerine getiriliyor
- Fonksiyon işlevsel değil ya da artık yok
- A Bütün kombinasyonlar mümkün

Bu tabloya göre, konsolide devletsellikte adı geçen üç devlet fonksiyonu uzun bir zaman diliminde büyük ölçüde yerine getirilmiştir. Zayıf devletlerde ise, meşruiyet-hukuk devletliliği ve refah alanlarında kuvvetli eksiklikler mevcuttur. Güvenlik alanında ise büyük ölçüde devlet monopolü işlevseldir. Çöküş halindeki devletlerde ise, şiddet kullanma monopolü ve buna bağlı olarak güvenliğin sağlanması büyük ölçüde sınırlı bir hale gelmiştir. Diğer iki alanda ise, belli ölçüde idare kabiliyeti hala mevcuttur. Bu tip rejimler devlete ait olmayan şiddet aktörleri ile çatışma halinde olduklarından dış sınırlarını ya da ülke topraklarının tamamını kontrol edemezler. Örneğin, devlete ait hizmetler ve formel demokratik icraatlar belli ölçüde hala işlevseldir. Çökmüş devletlerde ise, bu üç devlet fonksiyonundan hiçbiri işlevsel değildir. Bu yüzden gerçek anlamda bir çöküşten bahsedilebilir. Ancak, bu mutlak kaos ve anarşi anlamına gelmemelidir. Genellikle özel aktörler devletin yerine geçerek baskı ile düzeni sağlarlar.

Devletselliğin aşamaları

Kaynak: Lembach, Dniel: Fragile Staatlichkeit: Begriffe, Theorien und politische Diskurse, in: Meyer, Günter/Muno, Wolfgang/Brand, Alexander: Staatlichkeit in der Dritten Welt-fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem. Mainz: Johannes-Gutenberg-Universität 2012, s.35.

Günümüz modern dünyasında devlet, teorik olarak aynı anda iki taraflı düzen fonksiyonu yerine getirmektedir. Bir taraftan teritoryal sınırları içindeki halk topluluğunun kamusal düzenini sağlamakta, diğer yandan da bütün devletler bir arada uluslararası sistemi oluşturarak, küresel düzenin birincil taşıyıcısı konumunda olmaktadır. Devletselliğin dile getirilen başarısız farklı tipleri

(zayıf, işlemeyen, çöküş halindeki ve çöken devletler), devletin yerine getirmesi gereken bu temel iki fonksiyonu gerçekleştirilememektedir. Diğer bir ifade ile, bu devletler *de facto* kendi halklarına karşı temel fonksiyonları ve hizmetleri yerine getiremediği gibi, uluslararası devletler topluluğunun bir parçası olarak da sorumluluk ve yükümlülüklerini yerine getirememektedir. Bu bağlamda başarısız devletsellik kavramı, devlet kurumlarının kontrol, idare ve eylem yeteneklerini çekirdek alanlarda kaybetmiş olmaları ya da sadece kısmi olarak yerine getirebilmeleri, bunun sonucunda da hızlı ya da yavaşça ilerleyen bir meşruiyet kaybetmeleri şeklinde tanımlanabilir.

4. Devlet çöküşünün sebepleri

Devletler niçin parçalanır, dağılır veya çöker? Kuşkusuz bu olguyu açıklamak için genel kabul görmüş tekil bir açıklama yoktur. Bir devletin çöküşü aniden gerçekleşen bir olay olmayıp, çoğu kez farklı faktörlerin birbirleriyle etkileşmesi sonucu ortaya çıkan ve yavaşça gelişen bir süreçtir. Bu yüzden sebep ve sonuçlar arasında kesin bir çizgi çizmek oldukça zordur. Yine ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Devlet çöküşü ile ilgili Clinton idaresi zamanında *State Failure Task Force* (1994) adıyla bir araştırma projesinin oluşturulduğu ve daha sonra *Political Instability Task Force* (2003) olarak değiştirildiği bilinmektedir. Proje ile 1955 yılından bu yana küresel alanda devlet çöküşü sistematik olarak incelenmeye çalışılmış ve araştırma sonucunda devlet çöküşünde rol oynayan anahtar faktörler; vatandaşların sosyal ve ekonomik yaşam koşulları, hükümet şeklinin biçimlendirilişi, uluslararası sisteme ekonomik ve siyasal entegrasyon zorluğu, sınır komşusu devletlerin iç savaşlara olan etkileri şeklinde sıralanmıştır¹⁴.

Başarısız devletselliği kolaylaştıran faktörler

	Yapısal Faktörler	Süreçsel Faktörler	Tetikleyici Faktörler
Uluslararası/bölgesel düzlem	dünya ekonomisine bağlılığın derecesi - bölgede istikrarsızlık/bölgesel çevrede başarısız devletler -başka devletlerin etkisi (Büyük güç, eski kolonyal ya da bölgesel güçler)	- bölgesel çevrede iç savaşlar - uluslararası şiddet ağlarının aktivite-leri - komşu devletlerde ekonomik kriz - bölgesel ekolojik çöküş	- dışarıdan askeri müdahale - harici finans krizinin etkileri - hammadde-lerde ani fiyat düşüşleri - mülteci akın-ları - silah akışı -tabii afetler ve kuraklık

¹⁴ State Failure Task Force Report: Phase III Findings. 2000, s.V <http://www.cidcm.umd.edu/publications/papers/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf> (27.01.2014).

Ulusal düzlem	<ul style="list-style-type: none"> - miras alınmış yapılar (kolonyal ya da emperyal yapılar) - çoklu etnik nüfus yapısı - demografik faktörler (doğum oranı, çocuk ölüm oranı, genlerin nüfusa oranı) - kaynak kıtlığı ya da kaynakların dengesiz dağılımı - krize yatkın rantiyeye ekonomisi - geleneksel hakimiyet formlarının etkisi (klan yapısı, patriyarkal yapılar) - Bitmiş çatışmalardan kalan tecrübeler 	<ul style="list-style-type: none"> - hayat standardının hızla düşmesi - sosyal huzursuzlukların siyasi araç olarak kullanımı - etnik ayrışmanın siyasallaşması - siyasal aşırılığın artışı - belli grupların ayrımcılığa ya da baskıya tabi tutulması - yolsuzluk ve kayırmacılığın artışı - otoritenin özelleştirilmesi - başarısız ya da durgunlaşmış demokratikleşme - ekolojik problemlerin artışı (su kıtlığı vb.) 	<ul style="list-style-type: none"> - askeri darbe, isyan, hükümet darbesi gibi değişiklikler - muhalefete aşırı baskı ve kontrol (tutuklama, katliam vb) - ekonomik durumun hızla kötüleşmesi (sosyal huzursuzluklar, yağma) - açlık, salgın hastalıklar - iç savaş çıkması
Devlet altı düzlem	<ul style="list-style-type: none"> - merkez-çevre karşıtlığı (kırsal alandan kaçış vb.) - lokal eşitsizlik - bölgesel ya da lokal kimlikler 	<ul style="list-style-type: none"> - şehirlerde artan şiddet - lokal-bölgesel otorite aktörlerinin artışı - etnik ayrımcılık - lokal-bölgesel güç mücadelesi 	<ul style="list-style-type: none"> - lokal-bölgesel huzursuzluklar - lokal veya bölgesel tabii afetler ve mahsül kıtlığı

Kaynak: Schneckener, State at Risk, s.19.

Buna göre bir devleti çöküş için yatkın kılan yapısal faktörler (*root causes*); o ülkeye ait kendine özgü siyasi, kültürel, yapısal ve sosyo-ekonomik özellikler ve şartlardır. Bunları kolonyal miras, çoklu etnik yapı, demografik gelişim, bölgesel ve büyük güçlerin etkisi gibi olgular şeklinde görmekteyiz¹⁵.

Süreç faktörleri (*accelerators*) ise, öngörülebilir bir zaman diliminde (5-10 yıl) devletsellik alanında erozyona sebep olan ve ilgili aktörlerin davranışlarıyla çöküş sürecini kuvvetli bir şekilde hızlandıran olaylardır¹⁶. Bu aşamada yapısal faktörlerden en önemli fark, ülke içindeki siyasal seçkinlerin davranışlarıdır. Bu seçkinler, iç ve dış krizler durumunda (sosyal huzursuzluklar, etnik-kültürel polarizasyon, yolsuzluk, güvenliğin özelleştirilmesindeki artış vb.) nasıl tepki

¹⁵ Schneckener, State at Risk, s.18.

¹⁶ Schneckener, State at Risk, s.18.

vermektedirler? Bu bağlamda, karar merciindeki siyasal elitlerin kriz ve çatışma durumlarında başarılı bir yönetim sergileyememeleri de devlet çöküşünde etkin olmaktadır.

Tetikleyici faktörler de (*triggering factors*), birkaç gün veya hafta içinde büyük etkileyici değişimlere yol açan olgulardır¹⁷. Örneğin; darbe girişimleri, harici askeri müdahale, mülteci akını ya da sosyal karışıklıklar gibi. Kuşkusuz bu gelişmeler uzun bir dönem sonucu oluşan gelişmelerdir; ancak kendine özgü dinamiği ve katalizatör etkisi bulunmaktadır.

Schneckener'e göre ayrıca, bir devlet dünya piyasalarına ne kadar az entegre olmuşsa, çocuk ölüm oranları ne kadar yüksekse ve demokratikleşme çabaları ne kadar kırılmalı ise, devlet çöküşü için risk de o kadar fazla olmaktadır.

5. Başarısız Devletler Sorunsalının Uluslararası İlişkiler ve Uluslararası Hukuka Etkileri

Soğuk Savaş'ın bitiminden ve özellikle de 11 Eylül olaylarından sonra uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukuk alanında pek çok problemin başarısız devletler sorunsalı etrafında geliştiği gözlemlenmektedir. Konu ilk kez Helman/Ratner tarafından 1992 yılında Foreign Policy dergisinde yayınlanan "*Saving Failed States*" adlı makalesi ile tartışmaya açılırken, "*failed states*" kavramı da uluslararası literatüre yerleşmiştir¹⁸. Bu bağlamda yazarlar, BM'in Kamboçya ve Somali'deki müdahalelerinden elde edilen tecrübeler ışığında kendi kendini yönetme işlevini yerine getiremeyen devletler için vesayet sistemi önermişlerdir. Geçen yirmi yılı aşkın sürede Helman/Ratner'in dile getirdiği görüşlerden bazıları fiiliyatta uygulama haline gelip hukuki nitelik kazanırlarken, bazıları ise hala tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

Konuya uluslararası ilişkiler açısından bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı sonrası Amerika ve Sovyetler Birliği'nin etrafında oluşan Doğu ve Batı Bloğu, iki kutuplu (bipolar) uluslararası sistemi belli bir istikrar içinde tutarken, devletlerin iç istikrarını da bu yapı içinde göreceli olarak sağlamaktaydı. Ancak bu yapının ortadan kalkması ile birlikte, uluslararası sistem ve güvenlik köklü bir değişim geçirmiştir. Halen içinde bulunduğumuz bu süreçte en önemli değişim, devletin içten gelen tehlikelerle (çöküş halindeki ulusal ekonomi, nepotizm, yolsuzluk, yönetenlerin meşruiyet kaybı, küreselleşme ile birlikte jeopolitik ve ekonomik değişimlerin artan dışsal baskısı vb.) karşı karşıya kalmasıdır. Diğer yandan, devletselliğe ait fonksiyonların yerine getirilememesi üzerine çöküş halinde olan bu ülkelerde (Bosna, Ruanda, Somali, Darfur, Afganistan, Irak, Suriye vb.) yoğun bir şekilde etnik savaşlar ya da siyasi çözümler görülmektedir.

Başarısız devletler bağlamında, uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukuk açısından yeni düzenlemeler gerektiren en acil konuların başında güvenlik ile ilgili sorunlar gelmektedir. Kuşkusuz zayıf ya da çöküş sürecinde bulunan devletlerin kendileri uluslararası sistem için tehlike olarak gözükmese de, yapısal özelliklerinden dolayı özellikle bölgesel istikrarı tehdit etmektedir.

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle klasik anlamda devletler arasında konvansiyonel ordular tarafından yapılan savaşlar form değiştirerek artık yerini

¹⁷ Schneckener, State at Risk, s.18.

¹⁸ Helman/Ratner, Saving Failed States, s. 3-20.

"yeni savaşlar" olarak da adlandırılan asimetrik savaşlara bırakmıştır¹⁹. Devlet çöküşü sürecinde, devlete ait şiddet kullanımı monopolünün ortadan kalkması ile terörizm, iç savaş ve organize suçlar için uygun zemin oluşturmuştur. Böylece devletler arasındaki savaşlar yerini iç çatışmalara bırakarak, düzenli orduların yerini paramiliter aktörler, savaş beyleri, kriminal gruplar, çocuk askerler, teröristler veya paralı askerler almaya başlamıştır. Büyük ölçüde devlete ait kontrol ve idare fonksiyonlarının eksikliği nedeniyle oluşan iç çatışmalar, ağır insan hakları ihlalleri, etnik temizlik, işkence, uyuşturucu ve insan ticareti, kara para aklama, silah ticareti, ekonominin mafyalaşması gibi sorunlara neden olmuştur. Bunun sonucunda komşu ülkelere olan yoğun mülteci akını ya da sınır boylarında yoğunlaşan terörist faaliyetler, bölgesel istikrarı tehlikeye sokmaktadır. Uluslararası terörist grupların da (El Kaide, el Nusra vb.) çöküş halindeki devletlerde ortaya çıktığı ve işlevselliği büyük ölçüde kalmamış olan bu devletlerin (Somali Afganistan, Suriye vb.) aşırı terörist ağlar için birer üs haline geldiği görülmektedir²⁰. Bu yönüyle başarısız devletler, uluslararası güvenlik ve barışı tehdit eder hale gelmiştir²¹.

Günümüzde uluslararası çatışmaları düzenleyen uluslararası hukuki kurallar, büyük ölçüde klasik anlayışa dayanan *La Haye Kara Savaşları Sözleşmesi* (1907), *Cenevre Sözleşmeleri* (CS- I-IV, 1949) ve *I. Ek Protokol'e* (EP-I, 1977) ait normlar olup, Soğuk Savaş sonrası özellikle başarısız devletlerde görülen yeni savaşlar olarak da adlandırılan post-modern çatışma ve savaş yapılarını açıklama ve düzenlemede yetersiz kalmaktadır.

Zayıf devletselliğe sahip ülkeler sorunsal ile birlikte, uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukuk alanında, bölünemez ve dokunulamaz olan klasik mutlak egemenlik anlayışının da tartışılır hale geldiğini görmekteyiz²². Özellikle insan haklarının çiğnenmesi, yaygın yolsuzluk, ulusal ekonomilerin iflası, ulusal para biriminin işlevsizleşmesi, kriminal olayların yaygınlaşması gibi durumlar zayıf devletselliğe sahip ülkelerin (Ruanda, Kongo, Somali, Afganistan, Irak, Suriye vb.) iç egemenliğini de işlevsizleştirmektedir.

Uluslararası güvenlik ve ekonomik yapıyı tehlikeye sokan bu durum, uluslararası camia adına güçlü devletler için müdahale gereksinimini gündeme getirmektedir. Bu yüzden BM Antlaşması 2/7. maddesinde dile getirilen egemen devletlerin iç işlerine karışmama kuralı, artık insan haklarının ağır ihlali veya hukuk devletinin minimal standartlarına uyulmaması durumlarında meşruiyetini kaybeder hale gelmiştir. 90'lı yıllarda BM Güvenlik Konseyi kararları doğrultusunda Ruanda, Somali, Haiti, Kamboçya, Liberya, Sierra Leone gibi başarısız devletselliğe sahip ülkelere barış ve düzenin sağlanması amacıyla

¹⁹ Kaldor, Mary: *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*. Frankfurt: Suhrkamp 2000; Münkler, Herfried: *Die neuen Kriege*. Hamburg: Rowohlt 2002.

²⁰ Schneckener, Ulrich: *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*. Berlin: SWP-Studien 2004.

²¹ Geiss, Robin: *Failed States. Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*. Berlin: Dunckler Humblot 2005, s. 292-307.

²² Nagan, Winston P./Hammer, Craig: *The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations*, in: *Columbia Journal of Transnational Law*, 43 (2004), s. 142; Ayrıntılı olarak ayrıca bkz. Cohen, Jean L.: *Demokratie, Menschenrechte und Souveränität im Zeitalter der Globalisierung neu denken*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, 1(2007), s. 39-68.

insani müdahaleler (humanitarian intervention) bir araç haline gelirken²³; Irak-2003 (İngiltere, Amerika), Kosova-1999 (NATO) ve Libya-2011 (NATO) örneklerinde ise, BM yetkilendirmesi olmadan askeri müdahalede bulunulmuştur. Bütün bu gelişmeler dikkate alındığında, mutlak devlet egemenliğinin erozyona uğradığını ve artık egemenliğin meşruiyetinin aranmasında büyük ölçüde insan haklarına saygı ve iyi yönetiminde (good governance) bulunma ilkelerinin etkin olduğu anlaşılmaktadır.

Uluslararası hukuk alanında başarısız devletler bağlamında egemenliğin kullanımı ile ilgili diğer önemli bir gelişme de, başarısız devletlerle ilgili alternatif egemenlik anlayışlarının tartışılmasıdır: Uluslararası hukuka ait egemenlik normları 20. yy'da universal olarak tanınmıştır. Ancak 21. yy ile birlikte, zayıf devletselliğe sahip kötü yönetilen ülkelerin devletselliğe ait temel fonksiyonları yerine getiremedikleri gözlemlenmektedir. Günümüzde iç çatışmalar yaşayan ve güvenlik fonksiyonunu yerine getiremeyen başarısız devletler, kitle imha silahlarına sahip olmaları, uluslararası terörist gruplar için yaşam alanı sunmaları ya da ağır insan hakları ihlalleri nedeniyle, bölgesel barışı ve büyük devletlerin güvenliğini tehlikeye sokmaktadır. Çöküş halindeki bu devletlerin dışarıdan işgal edilmeleri oldukça kolay olmasına rağmen, müdahaleci güçler tarafından daha sonra iç düzenin kurulması oldukça zor olmaktadır. Bu yüzden siyasi çözümler olarak "*de-facto vesayet yönetimi*" (de facto Treuhandschaft/de facto trusteeship) ya da "*sınırlı egemenlik*" (geteilte Souveränität/limited sovereignty) gibi kavramlar bu devletlerin işlevselliklerini yeniden kazanabilmeleri için alternatif çözüm olarak önerilmektedir²⁴. Kuşkusuz bu durumda klasik egemenlik kavramı başlangıçta gözardı edilmekle birlikte, daha sonra harici bir gücün yardımıyla tekrar kazanılmaktadır. Bu açıdan sınırlı egemenlik kavramı, başarısız devletler için geçici bir siyasi çözüm getirmektedir.

Devletin iç güç yapısına yabancı aktörlerin katılımını sağlayan bölünmüş egemenlik kavramı bağlamında, uluslararası hukuka ilişkin yeni anlaşma formları da ortaya çıkmaktadır: Örneğin, başarısız devletlerdeki siyasal elitlerin yolsuzluğu, isyancı grupların varlığı ya da elde edilen gelirlerin amaç dışı kullanılması gibi durumlar nedeniyle, sözleşmeden elde edilen kazançların yabancı bir ülkedeki yedieminlik hesabına (Treuhandkonto) aktarılması gibi çözümler ortaya çıkmıştır (Örneğin, 1999 yılında Çad, Dünya Bankası ve Exxon arasında yapılan bir anlaşmayla elde edilen petrol gelirlerinin 2003 yılından itibaren yediemin hesabına aktarılması kararlaştırılmıştır)²⁵. Böylece, ulusal hükümetlerin kabulü durumunda yabancı bir aktörün katılımıyla klasik egemenlik anlayışına aykırı bir şekilde ortaya çıkan ancak uluslararası hukuki geçerliliği olan yeni bir sözleşme türü de ortaya çıkmıştır.

²³ Bu ülkelere yapılan müdahaleler ile ilgili ayrıntılı olarak bkz. Lambach, Daniel: *Staaszerfall und regionale Sicherheit: Baden Baden: Nomos 2008*; Büttner, *Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik*, 2004.

²⁴ Krasner, Stephen: *Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und scheiternde Staaten*, in: Beisheim/Schuppert, *Staatszerfall und Governance*, s. 163-173; Kundsens, Tonny Brems/ Laustsen, Carsten Bagge: *The politics of international trusteeship*, in: Kundsens, Tonny Brems/ Laustsen, Carsten Bagge (Ed.): *Kosovo between war and peace: nationalism, peacebuilding and international trusteeship*. New York:Routledge, 2006, s. 1-18.

²⁵ Krasner, *Alternativen zur Souveränität*, s. 169.

Uluslararası hukukta klasik egemenlik anlayışı tek geçerli form olmakla birlikte, artık gerçeklikte her zaman işlevsel olamamaktadır. Çöküş halinde ya da işgal edilmiş olan devletlerde egemenlik alanında yeni kurumsal formların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Öğretide son yıllardaki tartışmalara göre, devletin vatandaşları üzerindeki sosyal hizmet sorumluluğu önem kazanmaktadır. Başarısız devletsellikten dolayı temel fonksiyonlarını yerine getiremeyen ülkelerde, egemenlik artık uluslararası kuruluşlara geçebilmekte ve uluslararası hukuk devreye girerek, ulusal hükümetlere meşruiyet vermektedir.

Son olarak başarısız devletler bağlamında etnik, ideolojik veya dinsel bölünmüşlük nedeniyle iç çatışmalar yaşayan ülkelerde, şiddetin sona ermesi ve barışın sürekli tesisi amacıyla bölünme fikri uluslararası ilişkilerde daha çok dile getirilir hale gelmektedir²⁶. Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'nin çöküşü sonrası yaşanan bölünmeler, bu bağlamda başarısız devletlerin bölünmesi için örnek olarak gösterilmektedir.

6. Sonuç

Soğuk Savaş döneminin sona ermesinden bu yana, uluslararası sistem ve uluslararası hukukun başarısız devletler bağlamında oldukça karmaşık sorunlarla karşı karşıya kaldığı açıktır. Bu devletler kontrol dışı mülteci akını, uyuşturucu kaçakçılığı, organize suç, uluslararası terörizm, kitle imha silahları, ağır insan hakları ihlali gibi pek çok konuda bölgesel ve uluslararası güvenlik tehlikesi oluşturmaktadır. Bu ülke halklarının maruz kaldığı açlık, şiddet, tecavüz, iç savaş, soykırım gibi durumlar da ağır insani hak ihlallerine neden olmaktadır. Hatta bu devletlerin kendisi, vatandaşları için tehlike oluşturmaktadır. Bu yüzden uluslararası politika ve uluslararası hukuk, Soğuk Savaş'ın bitiminden bu yana başarısız devletlerle ilgili çözüm arayışlarını sürekli olarak geliştirmek durumunda kalmıştır.

Çöküş halindeki ya da çökmüş devletler, siyaset bilimi ve sosyoloji biliminden farklı olarak uluslararası hukuk açısından devlet olma vasfı ve niteliğini sürdürmektedirler. Bu devletlerde, devletin bir eylem kabiliyeti olmamakla birlikte, uluslararası hukuk süjesi olma özellikleri devam etmektedir. Esasen, bir devletin tamamen çökmesinin hukuksal olarak saptanması ise oldukça zordur. Böyle bir devlet, kuşkusuz içsel olarak *de facto* çökmüştür; ancak dış ilişkilerinde *de jure* hukuksal varlığını devam ettirmektedir. Bu yüzden kısaca belirtmek gerekirse; bir devletin çöküşü, empirik olarak devletselliğin çökmesi anlamına gelmektedir.

Zayıf devletsellik ve başarısız devletsellik kavramları ile ilgili araştırmalar, son yirmi yıl içinde gelişim sağlamasına rağmen, başarısız devletlerin yol açtığı ağır ve acil sorunlar için gerekli hukuksal normların geliştirilemediği görülmektedir. Bu bağlamda; hangi konsept ve yöntemlerle bu ülkelere yardım edilebileceği, bu ülkeler için geliştirilebilecek hukuk normlarının neler olabileceği, askeri müdahale ya da insani müdahalelerin başarı şansının ne olacağı, çöküş halindeki devletlerin bölünmesiyle, istikrarlı yeni devletlerin ortaya çıkmasını kolaylaştırmanın bölgesel güvenliğe katkıda bulunulup bulunamayacağı, devlet inşası (state building) için harici ve dahili gerekli uygun konseptlerin neler olduğu ve bu konseptleri garanti altına alacak hukuki formların nasıl oluşturulabileceği gibi sorular önem kazanmaktadır. Henüz bu sorulara siyasi

²⁶ Richter, Collapsed States: Perspektiven nach dem Wegfall von Staatlichkeit, s. 291

ya da hukuki anlamda cevaplar bulunamamaktadır. Bu yüzden, başarısız devletlerle ilgili problemlerin uzun yıllar uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukukun en önemli tartışma konularının başında geleceği söylenebilir.

Kaynakça

Büttner, Annette. 2004: Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik. Marburg: Tectum.

Cohen, Jean L. 2007: Demokratie, Menschenrechte und Souveränität im Zeitalter der Globalisierung neu denken, in: Zeitschrift für Menschenrechte, 1, s. 39-68.

Geiss, Robin. 2005: Failed States. Die normative Erfassung gescheiterter Staaten. Berlin: Duncker Humblot

Helman, Gerald B./Ratner, Steven B. 1992: Saving Failed States, in: Foreign Policy, (89), s. 3-20.

Iro, Andrea. 2008: Staatszerfall und State-Building in Afghanistan. Marburg: Tectum

Jackson, Robert. 1994: Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World, Cambridge.

Jellinek, Georg. 1929: Allgemeine Staatslehre. Orijinal dijital kopyası için bkz. <https://archive.org/details/allgemeinestaat00jellgoog> (Erişim: 17.01.2014).

Kaldor, Mary. 2000: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt: Suhrkamp.

Kundsen, Tonny Brems/ Laustsen, Carsten Bagge. 2006: The politics of international trusteeship, in: Kundsen, Tonny Brems/ Laustsen, Carsten Bagge (Ed.): Kosovo between war and peace: nationalism, peacebuilding and international trusteeship. New York:Routledge , s. 1-18.

Krasner, Stephen. 2007: Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und scheiternde Staaten, in: Beisheim, Marianna/Schuppert, Gunnar F.: Staatszerfall und Governance. Baden Baden: Nomos, s. 163-173.

Lembach, Daniel. 2012: Fragile Staatlichkeit: Begriffe, Theorien und politische Diskurse, in: Meyer, Günter/Muno, Wolfgang/Brand, Alexander: Staatlichkeit in der Dritten Welt-fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem. Mainz: Johannes-Gutenberg-Universität, s. 33-61.

Lambach, Daniel. 2008: Staatszerfall und regionale Sicherheit: Baden Baden: Nomos.

Münkler, Herfried. 2002: Die neuen Kriege. Hamburg: Rowohlt.

Nagan, Winston P./Hammer, Craig. 2004: The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations, in: Columbia Journal of Transnational Law, 43, s. 141-187.

Richter, Clemens. 2011: Collapsed States: Perspektiven nach dem Wegfall von Staatlichkeit. Baden Baden: Nomos.

Rotberg, Robert I. 2007: The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair, in: Beisheim, Marianna/Schuppert, Gunnar F.: Staatszerfall und Governance. Baden Baden: Nomos, s. 59-97.

Schneekener, Ulrich (Ed.) 2006: Fragile Staatlichkeit: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Baden- Baden: Nomos.

Schneckener, Ulrich (Ed.). 2004: State at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie 43, Berlin.

Schneckener, Ulrich. 2004: Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit. Berlin: SWP-Studien.

Schubert, Ulf-Manuel. 2005: Staatszerfall als Problem des internationalen Systems. Marburg: Tectum

Troy, Jodok. 2007: Staatszerfall. Ursachen-Charakteristika-Auswirkungen. Münster: LIT

Weber, Max. 1992: Politik als Beruf. Stuttgart: Reclam

Zartman, I. William (Hg.) 1995: Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority, Boulder: Lynne Rienner.