

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ÖRGÜTÜNÜN GELİŞİMİ VE GELECEĞİ*

The Development and the Future of The United Nations

*Prof. Dr. Melda SUR***

Birleşmiş Milletler sistemini iyi kavrayabilmek ve geleceğini tartışabilmek için, ilk önce Birleşmiş Milletler Örgütünün nasıl kurulduğunu ve tarihî geçmişini iyi anlamak gerekmektedir. Örgütün kurulduğu zamanın koşulları ve Milletler Cemiyeti deneyimi değerlendirildiği zaman Birleşmiş Milletler Örgütünün işleyiş ilkeleri bilhassa anlam kazanabilecektir.

Değişen uluslararası ilişkiler ve koşullar dolayısıyla BM sisteminin zaman içinde nasıl bir evrim geçirdiği, ilgi çekici ve aydınlatıcıdır. Günümüz koşullarında Birleşmiş Milletler Örgütünün yapı ve işleyişinin yeniden gözden geçirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu konu ise iki açıdan ele alınabilir: Bir kere, BMÖ'nün kurumsal yapısında değişiklik getirilmeli midir ve ne tür bir değişikliğe ihtiyaç vardır? Diğer taraftan, uluslararası ilişkilerin gösterdiği eğilimler bağlamında gittikçe yaygınlaşan insanî felaket ve iç çatışmalarda Örgütün rolü ne olmalıdır?

Aşağıda, ilk önce Milletler Cemiyeti deneyimine kısaca yer verip, bazı sonuçlar çıkarılmaya çalışılacaktır (I). Daha sonra, uluslararası ilişkilerde ve dengelerde yaşanan değişikliklere BMÖ'nün nasıl

* Bu çalışma, 24-25 Eylül 2012'de T.C. Kültür Üniversitesinde düzenlenen "Uluslararası Hukuku ve Adaleti Yeniden Düşünmek" (Rethinking International Law and Justice) konulu uluslararası konferansta sunulan bildirinin makale hâline getirilmiş şeklidir.

** Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

uyum sağladığı ve ne gibi çözümler ürettiği ele alınmalıdır (II). Son olarak, BMÖ reformu çalışmalarına ve günümüzde yaygınlık gösteren iç çatışmalar karşısında geliştirilen müdahale doktrinlerine yer verilecektir (III).

I. BM Örgütü ve Sisteminin Oluşması

A. Milletler Cemiyeti Deneyimi

Uluslararası örgütler arasında hem evrensel kapsamlı hem de tüm konularda yetkili yegâne örgüt olan BMÖ'den önce, bu özellikleri taşıyan bir başka örgüt vardı: Milletler Cemiyeti. Milletler Cemiyeti de bir dünya savaşı ertesinde kurulmuştur; ancak çeşitli sebeplerden dolayı II. Dünya Savaşını önlemekte başarısız olduğu bilinir. Bu başarısızlığın nedenleri çeşitli siyasî ve tarihî faktörlere bağlı olmakla birlikte, kurumsal açıdan başlıca etkenleri şöyle sıralayabiliriz:

1. Milletler Cemiyeti gerçek anlamda “evrensel” bir hüviyet kazanamamıştır. Bu Örgüte ABD üye olmamıştır; zira MC kurucu belgesini de içeren 1919 Versay Barış Andlaşması Amerikan Senatosunca onaylanmamıştır¹. Bundan başka, önceleri üye olup daha sonra bir kısım önemli devletlerin üyelikten ayrıldığı gözlenmektedir² ve toplam 16 devlet Örgütten çıkmıştır. Böyle bir gelişme ise hiç şüphesiz Örgütü zayıflatmaktadır.

2. Milletler Cemiyeti Konseyinin üye sayısında belirgin bir istikrarsızlık dikkat çekmektedir. BM Güvenlik Konseyinin Milletler Cemiyetindeki karşılığını teşkil eden bu organ bazı devletleri daimî üye olarak barındırmaktadır. Başlangıçta 5 büyük devletin yer alması öngörülen MC Konseyinin (üye olamayan ABD dışında, İngiltere Krallığı, Fransa, İtalya, Japonya) zamanla üye sayısı artırılmıştır³.

¹ Versay Barış Andlaşmasınının 1. Bölümü Milletler Cemiyeti Misakını oluşturmaktadır.

² Özellikle, Brezilya 1928'de, Japonya 1933'de, Hitler Almanya'sı 1933'de, Faşist İtalya 1937'de Örgütten ayrıldılar.

³ Geçici üye sayısı 4'den 9'a yükseltildi. 1926'da Almanya daimî üyelik kazanmıştır; oysa hatırlanacağı üzere, ABD Örgüte üye olamamıştır.

Buna karşın Konsey üyeliğine giriş-çıkışlar bu organın istikrarını bozmaktadır. Örneğin, Rusya Milletler Cemiyeti Konseyine 1936'da daimî üye olarak katıldıktan sonra, 1939'da Örgüt üyeliğinden ihraç edilmiştir. Japonya ve İtalya ise üyelikten kendileri ayrılmışlardır. Sonunda Konseyde sadece 3 daimî üyenin kaldığı görülmektedir. Böyle bir durum da hiç şüphesiz daimî üyeliğin anlamını yitirmesine ve aynı zamanda Örgütün zayıflamasına yol açmaktadır.

3. Milletler Cemiyetinin işleyişine gelince; kararlar ilke olarak tüm üyelerin oybirliğiyle alınır; bundan dolayı da karar alınması doğal olarak zorlaşmaktadır. Tüm üyeler eşittir ve alınan kararlar da esas itibariyle tavsiye niteliğindedir. Genel Sekreterin görevleri ise salt idarî niteliktedir. Sosyal konular Uluslararası Çalışma Örgütüne bırakılmıştır; dolayısıyla Milletler Cemiyetinin sosyal ayağının eksik olduğu söylenebilir. İnsan haklarının uluslararası alana geçmesi için II. Dünya Savaşı sonrası beklemek gerekecektir.

Milletler Cemiyetinin faaliyetleri konusunda genel bir bilanço yapmak gerekirse; Milletler Cemiyetinin siyasî sorunlarda küçük ve orta boy devletler arasındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde başarılı olduğu kabul edilir⁴. Buna karşılık daha ciddi uyuşmazlıklarda Örgüt başarısızdır⁵. Belirtmeliyiz ki, muhtelif ihlâl ve saldırılar karşısında Örgütün etkisiz kalmasında kusur Örgüt olarak Milletler Cemiyetinde değil, demokratik ülkelerin ataletinde aranmalıdır.

⁴ Örneğin, Polonya ve Litüanya arasındaki Vilna kenti uyuşmazlığı (1920); İsveç ve Finlandiya arasındaki Aaland Adaları (1925); Kolombiya ve Peru arasındaki Leticia anlaşmazlığı (1933-35) Milletler Cemiyeti çabaları sayesinde çözümlenebilmiştir.

⁵ Özellikle, İtalya ve Yunanistan arasındaki Korfu ihtilafı (1935), Japonya'nın Çin'e saldırısı (1932), İtalya'nın Habeşistan'a saldırısı (1936), Almanya'nın 1935 ve 1936 yıllarında Versay Andlaşması ihlalleri, İspanyol iç savaşı (1935-39), Almanya'nın Çekoslovakya'yı işgal ve ilhakı (1938) ve Avusturya'nın Almanya'ya dâhil olması (Anschluss - 1938) ve nihayet Almanya'nın Milletler Cemiyeti himayesindeki Dantzig'i ele geçirmesi (1939) karşısında Milletler Cemiyeti hiçbir şey yapmamıştır.

Sonuçta, hukukî varlığı 1946'da son bulan Milletler Cemiyetinin siyasal olmayan görevleri, malvarlığı ve arşivleri Birleşmiş Milletler Örgütüne aktarılmıştır.

Milletler Cemiyeti deneyiminden çıkarılacak *sonuç ve dersleri* şöyle sıralayabiliriz:

- Bir kere, büyük devletlerin sistemin içinde tutulması büyük önem taşımaktadır; bu devletlere yetki ve sorumluluk verilmelidir.

- "Saldırı"yı kesin bir şekilde men etmek gerekir; oysa bu, ancak 1928'de Briand-Kellogg Paktıyla sağlanmıştır.

- Örgütün daha kolay karar alması ve bu kararlara uyulması sağlanmalıdır.

- Nihayet, insan hakları ve kalkınma konularına önem vererek, Örgütün ekonomik ve sosyal alanlarda da faaliyet göstermesi büyük önem taşımaktadır.

B. Birleşmiş Milletler Örgütünün Kuruluş Ortamı ve Özellikleri

İkinci Dünya Savaşı yıllarında çeşitli aşamalarla ana hatları tasarlanan BMÖ, bu savaş esnasında müttefik devletlerin aralarında kurmayı kararlaştırdıkları bir Örgüttür ve günümüzde de, özellikle Güvenlik Konseyinin oluşumu yönünden bu özelliği korumaktadır⁶. Milletler Cemiyeti Misakından farklı olarak, BM Andlaşması karmaşık bir metindir. Evrensel bir örgüt olup başlangıçta 51 üyeyi, şimdi ise 200'e yakın üyeyi barındıran BMÖ'de Genel Kurulun dengelerinin artık değiştiği ve bağımsızlaşma hareketinden sonra Genel Kurulun sayısal olarak gelişmekte olan ülkelerinin hâkim olduğu bir organa dönüştüğü söylenmelidir.

BMÖ amaçları çok kapsamlı ve iddialıdır: BM Şartının Başlangıcında "Bir insan ömründe iki kez insanlığa eşi görülmedik acılar yaşatan savaş felaketinden gelecek kuşakları korumaya (...) azimli

⁶ 1 Ocak 1942 Birleşmiş Milletler Bildirisi; 1943 Moskova Konferansı; 1944 Dumbarton Oaks; Şubat 1945 Yalta ve Nisan 1945 San Francisco Konferansı sonucu 26 Haziran 1945 günü kurucu andlaşma imzalandı.

biz Birleşmiş Milletler Halkları” ilk cümlesi, BM ruhunu etkili bir şekilde ortaya koymaktadır. Örgütün amaçları 1. maddede yer alır ve özetle şöyle sıralanabilir: Uluslararası barış ve güvenliği korumak; uluslararası dostça ilişkiler geliştirmek; ekonomik, sosyal, kültürel gelişmeyi sağlamak ve insan haklarını korumak.

Örgütün ilkeleri ise 2. maddeden hareketle, şöyledir: Bütün üyelerin egemen eşitliği, uluslararası anlaşmazlıkların barışçı yollarla çözümü, “uluslararası ilişkilerde devletlerin toprak bütünlüğüne veya siyasal bağımsızlığına karşı BM amaçlarıyla bağdaşmayan bir şekilde” kuvvet kullanmaktan kaçınma. Önemle eklenmelidir ki, “bu andlaşmanın hiçbir hükmü ilkece devletin iç işlerine karışma yetkisi vermez ve bu gibi konuları bu Andlaşmaya göre çözüme bağlamayı gerektirmez.” Ancak VII. Bölümdeki zorlama tedbirleri saklı tutulmaktadır.

VII. Bölümdeki zorlama tedbirleri ise uluslararası barışın tehdit edilmesi, bozulması ve saldırı hâllerinde Güvenlik Konseyi tarafından bazı evrelerden geçtikten sonra karara bağlanır. Burada usule ilişkin kurallar dışında 9 üyenin olumlu oyu ve bunlar arasında da 5 daimî üyenin karşı çıkmaması gerekmektedir (uygulamada “veto yetkisi” olarak adlandırılan ayrıcalık, m.27). VII. Bölümdeki zorlama tedbirlerinin amacı ise, uluslararası barış ve güvenliği korumak veya yeniden sağlamaktır.

Sonuçta bir değerlendirme yapmak gerekirse, BM sistemi şu yönleriyle dikkat çekmektedir: Bir kere, bütüncül bir yaklaşım benimsenmiştir: uluslararası barış ve güvenliğin, ekonomik ve sosyal kalkınma ile insan haklarından soyutlanamayacağı, bunların destekleyicisi oldukları vurgulanmalıdır. Diğer yandan, Örgüte otorite sağlanmıştır: Zorlama tedbirleri bakımından Güvenlik Konseyinde daimî üyelerin temsil ettiği büyük güçlere sorumluluk ve yetki verilmektedir. Bu düzenleme tarzı, mevcut uygulamalar karşısında eleştirilere hedef olsa da, her şeye karşın gerçekçidir; zira büyük güçlerin çıkarlarına ters düşen bir kararın zaten uygulama kabiliyeti olamaz. Son tahlilde, alınacak kararların icrası büyük güçlerin elindedir.

II. BM Sisteminin Gelişmesi ve Günümüz Sorunları

BM sisteminin gelişmesine bakıldığında, üye sayısının ve bununla birlikte Örgütte dengelerin değiştiğine değinilmişti. Bunun yanında, üzerinde durulacak husus, uluslararası ilişkilerde meydana gelen önemli dönüşümlerdir.

A. Uluslararası İlişkilerde Meydana Gelen Bazı Gelişmeler

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki “Müttefikler/Almanya-İtalya-Japonya” karşıtlığı, yerini “Doğu Bloku/Batı Bloku” karşıtlığına bırakmıştı. İdeolojilerin önceki önemini yitirmesinden sonra da özellikle aşağıdaki durum ve sorunlar ön plâna çıkmaktadır:

- Kuzey/Güney çelişkisi; yani gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasındaki artan uçurum, bazı bölgelerdeki temiz su kıtlığı ve açlık, çözüm bekleyen sorunlardır.

- Etkin olmayan devlet sorunu (“failing states”): Özellikle Afrika’nın örneğin Somali gibi ülkelerinde devlet kurumlarının yerleşip temel işlevlerini görememesi, huzur, barış ve refahı tehdit eden ciddi bir sorundur.

- Terör hareketleri, etnik milliyetçilik, silahlı halk ayaklanmaları, dinî baskılar, farklı değerlendirme ve yorumlara yol açan olgulardır.

- Çevre felaketleri ve doğal kaynakların tükenmesi, ileride giderek daha da önem kazanacak temel küresel sorunlardır.

Klâsik devletlerarası çatışmaların önüne iç çatışmalar geçmiş bulunmaktadır. Oysa Birleşmiş Milletler sistemi, İkinci Dünya Savaşı ve öncesinde görülen klâsik uluslararası saldırıların önlenmesi ve def’i üzerine kuruludur. BM kural olarak iç çatışmalara müdahale etmez; iç işlere karışmama ilkesi Örgütün (ve uluslararası ilişkilerin) temel bir ilkesidir. Oysa bu kısıtlamayı bir ölçüde bertaraf edebilecek bazı uygulama ve görüşler ortaya çıkmıştır. Bunlardan birisi, Barış Gücü misyonları işlevlerinin genişletilmesidir. Bunun yanında, “insancıl müdahale” ve “koruma sorumluluğu” fikirleri geliştirilmektedir.

B. Kolektif Güvenlik Sistemi (VII. Bölüm)

BM Güvenlik Konseyi, birtakım koşullar sağlandıktan sonra Şart'ın VII. Bölümündeki eylemlere karar verebilmektedir. Tek taraflı ya da birden fazla devletin müdahalesiyle karıştırılmayacak, farklı nitelik taşıyan bu eylemler şu özellikleri bir arada bulundurur: Bir kere, burada ilk önce barışçı önlemlerin sonuç vermemesi gerekir. Bu önlemler Güvenlik Konseyince kararlaştırılır (m.39). Uluslararası barışın bozulduğu, tehdit altında olduğu ya da bir saldırının vukuunda, ilk önce durum tespit edilir, sonra da önlemlere aşamalı olarak gidilir⁷.

Burada önemli bir sorun hemen dikkat çekmektedir: Güvenlik Konseyi bir siyasî organ olduğundan her zaman gerektiği yerlerde müdahale yapılmadığı görülmektedir. Uygulamaya bakıldığında iki tipik müdahale örneği zikredilir: 1950'de Kore savaşı ve 1990'daki Kuveyt krizi⁸. Buna karşılık, 2003'de ABD ve İngiltere, Güvenlik Konseyi kararı alınmadığından, kendiliklerinden kuvvete başvurup Irak'ı işgal etmişlerdir ve bu ise tartışmalı bir uygulamadır.

Bölgesel güvenlik sistemleri üzerinde de durmak gerekir. BM Andlaşmasında yer verilen bölgesel andlaşma ve kuruluşların işlevleri (m.52-54) çağımızda giderek önem kazanmaktadır. Bu çerçevedeki eylemlerde de Güvenlik Konseyinden izin gerekmekte olup, Güvenlik Konseyinin bilgilendirilmesi zorunludur.

C. Barışı Koruma Operasyonları (Peacekeeping)

Barışı koruma operasyonları BM Andlaşmasında yer alıp herhangi bir düzenlemeye bağlanmış değildir. Uygulama ise erkenden, 1948'de Arap-İsrail uyuşmazlığında başlamıştır. Önceleri tarafları ayırmak, ateşkesi uyulmasını sağlamak üzere kurulan bu misyonların kapsamı zamanla genişlemiştir. Yeni kuşak barış operasyonları muhtelif amaçlara yöneliktir. Bu misyonlar bazen kuvvet kullana-

⁷ Geçici tedbirler (m.40), "ekonomik" tedbirler (m.41) ve nihayet kuvvet kullanmayı içeren tedbirler (m.42).

⁸ 678 sayılı kararla Kuveyt'teki "işgale son vermek" amacıyla "her türlü önlemin" alınmasına "izin" verilmiştir.

bilmekte ve bu durumda karar Güvenlik Konseyine aittir. Bunun yanında, devlet altyapısının inşası, seçimlerin yürütülmesi, çatışan grupların silahsızlandırılması gibi geniş kapsamlı görevlerin üstlenildiği önemli örnekler mevcuttur (Kamboçya, Kosova, Doğu-Timor).

Bu operasyonların bazı ortak ilkelerinden söz edilebilir; zira zaman içinde birtakım esaslar kabul görmüştür: Bir kere barış gücünün faaliyet göstereceği ülke devletinin rızası aranmalıdır. Bu misyonlar tarafsızlık için yürütülmelidir ve ilke olarak uyuşmazlık taraflarından birine karşı kuvvet kullanılmaz. Barış Gücü, yargıç ya da hakem konumunda değildir. Yapılan müdahaleye karşın tarafların hak ve iddiaları saklıdır. Aynı şey kararı alan siyasi organ olan Güvenlik Konseyi bakımından da söylenmelidir.

Barışı koruma operasyonlarının hukukî dayanağı ise cevaplanması gereken bir sorundur. Bu tür müdahalelerinin dayanağının örf ve âdet olduğu söylenebilmektedir. Emsallerine bakılırsa, bu tür misyonların Afrika Birliği 2002 kurucu belgesinde açıkça yerini bulduğunu da belirtmeliyiz (m.4/j). Bunun yanında, barış gücü operasyonları, gösterdikleri özelliklere, devreye girdiği safha ve güç kullanmayı içerip içermediklerine göre, üstü kapalı yetkiler teorisinin de yardımıyla, BM Andlaşmasının VI. veya VII. Bölümlerine dâhil edilebilir ve bu kapsamda dayanak bulabilir.

III. BM Reformu ve Muhtelif Çatışma Türleri Karşısında Çözümler

Birleşmiş Milletler sisteminin bir reforma ihtiyaç duyduğu, çeşitli çevrelerde öne sürülmektedir. Ancak, önerilen değişikliklerin gerçekleşmesi kolay olmayacaktır. Reform konusundaki bazı düşünce ve talepler şöyledir:

- BM Güvenlik Konseyinin yapısı değiştirilerek özellikle sürekli üyelerin genişletilmesi;
- Genel Kurulun aktive edilerek daha etkin hâle getirilmesi ve genel olarak BM sisteminde bütünlük ve tutarlılık sağlanması;
- Personel reformu;

- Bundan başka, birçok yönetsel reform arasında, barışı koruma operasyonlarının normatif bir çerçeveye kavuşturulması ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin bir organ olarak yeniden düzenlenmesi de düşünülmektedir⁹.

Belirtilen bu başlıklar arasında, ilk önce Güvenlik Konseyi üzerinde kısaca durulmalıdır. Daha sonra, barışı koruma operasyonları, insancıl müdahale ve koruma sorumluluğu ele alınmalıdır.

A. Güvenlik Konseyinin Oluşumu

Kurulduğu zaman 11 üyeden oluşan BM Güvenlik Konseyi, üye sayısı 1963 yılında 4 yeni koltuk eklenerek artırılmasından bu yana 15 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerden beşi sürekli (ABD, Rusya, Çin, İngiltere ve Fransa), diğer 10 üye Genel Kurul tarafından 2 yıl için seçilir. Günümüzde Güvenlik Konseyinin oluşumu hakkında değişik formüller tartışılarak, özellikle bir kısım başka büyük devletlerin de daimî üyeler kapsamına dâhil edilmeleri önerilmektedir.

Muhtelif teklifler arasında şunlar zikredilebilir: 2004 Akil Adamlar Raporunda (Panyarachun Raporu), üye sayısının 24'e çıkarılması konu edilmiştir. 2005 yılı G4 Zirvesinde ise, Hindistan, Brezilya, Japonya ve Almanya'yı kapsayan 6 yeni daimî üye kotluğunun getirilmesi önerildi. Bunlar arasında G4 üyelerine ilave olarak iki Afrika ülkesi de yer almaktadır¹⁰. Ancak bu teklifler kabul görmeyerek, başka öneriler de getirildi. Görüşülen bir formül, daimî üyeliklerin bazılarına (ilave iki üye ile birlikte) veto yetkisi tanınırken, diğer bir kısım yeni üyeye (ek iki üye) veto yetkisi verilmesidir (Afrika devletlerinin "Ezulwini Konsensüsü")

⁹ Bu konuda bkz. örn. Réponse du Ministère des affaires étrangères, 12è Législature, JO Sénat 12.12.2002, s.3058; MOREAU DEFARGES, Philippe: La réforme de l'ONU, obsédante et impossible, AFRI 2006, vol.VII, www.afri-ct.org/IMG/pdf/67; Réforme de l'ONU, La France à l'ONU, Représentation permanente de la France aux Nations Unies à New York.

¹⁰ Fransa'nın teklifidir. Bkz. Réforme de l'ONU, Représentation permanente.

2009 Şubat ayında kabul edilen Fransa-İngiltere Zirvesi deklarasyonu uyarınca ise, Hindistan, Brezilya, Japonya ve Almanya daimî üye olup; bunlara ilave olarak bir Afrika devleti de yer alacaktır. Geçici olarak bazı koltukların daha uzun süreli olmaları ve daha sonra bu devletlerin daimî üye statüsüne geçirilmeleri şeklinde bazı karmaşık formüller de öne sürülmüştür

Burada önemli bir diğer sorun da, Güvenlik Konseyi kararlarının hukuka uygunluğunun denetimine duyulan ihtiyaçtır; bu yönde özellikle Uluslararası Adalet Divanına bir işlev tanınması gerekliliğinden söz edilmektedir.

Bütün bu reform önerilerinin aşamadığı önemli sorun da, bütün hâllerde Örgüt organlarının politize olma tehlikesidir. Bu tehlikenin bertaraf edilmesi zordur. Ayrıca hatırlatmak gerekir ki, BM Andlaşmasında herhangi bir değişiklik Güvenlik Konseyi mevcut sürekli üyelerinin kabulü olmadan benimsenemez.

Genel Kurulun aktive edilmesi de, ayrıca üzerinde durulan bir konudur. Yetkileri zaten çok geniş olan bu organın¹¹ rolü, otoritesi ve etkinliğinin artırılması ihtiyacı dile getirilmektedir.

B. Barışı Koruma Operasyonlarının Gelişimi

Barışı koruma misyonları çerçevesinde 2012 yılı sonu itibariyle 16 operasyon, yaklaşık 99000 üniformalı görevli, 7,8 milyar dolarlık harcama ve son derece karmaşık görevler söz konusudur.

Barışı Koruma Operasyonları Bölümü (Département des opérations de maintien de la paix) ve Misyonları Destek Bölümünün (Département d'appui aux missions - DAM) etkinliğinden söz edilmelidir. 2010'da Genel Kurul'un oluşturduğu "Global Field Support Strategy" çerçevesinde 82500 asker, 14400 polis, 2060 askerî gözlemci mevcuttur. Misyonlardan en önemlileri şöyledir: MINUAD (Darfur, 23400 üniformalı personel); MONUSCO (Demokratik Kongo Cumhuriyeti, 19000 üniformalı personel); FİNUL (Lübnan, 12000 üniformalı görevli); ONUCI (Fildişi Sahili, 11000 Üniformalı görevli);

¹¹ Bkz. öz. BM Andlaşması, m.10, 11, 13, 17, 18, 101.

MINUSTAH (Haiti, 11000 üniformalı görevli); MINUS (Güney Sudan, 5500 üniformalı görevli). En çok asker gönderen ülke Hindistan, Pakistan, Bangladeş ve Etiyopya'dır¹².

Değişik boyutlarda misyonlar görülmektedir: Devlet ve "hukuk devleti"nin inşası, insan haklarının korunması, ekonomik ve insancıl yardım, silahsızlanma, sivilleşme, topluma kazandırma, güvenlik sistemi reformu gibi çeşitli görevler üstlenilmiştir. Böylece dar anlamda barışı koruma ve güvenliğin tesisinin sınırları aşılmakta ve artık barışın pekiştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu görevler, Darfur'daki BM-Afrika Birliği karma misyonunda olduğu gibi, bölge örgütleriyle işbirliği içinde yerine getirilebilmektedir.

Çatışmaların henüz doğmadan önlenmesi büyük önem taşır. Bu bağlamda çatışmaların önlenmesi için 2006'de işlevsel bir *Arabuluculuk Destek Birimi* ve 2008'de hızla etkinlik gösterebilecek bir *Arabuluculuk Uzmanlar Grubu* oluşturulmuştur¹³.

C. İnsancıl Müdahale ve Koruma Sorumluluğu

BM eylemi bakımından kaygı veren bazı tek taraflı girişimler karşısında, yukarıda değindiğimiz çatışmaların önlenmesinden başka, insancıl müdahale ve "halkı koruma sorumluluğu" fikirleri şekillenmektedir.

1. İnsancıl Müdahale

İnsancıl müdahale yeni bir fikir değildir ve uygulaması yönünden çeşitli örnekler verilmektedir. Bunlar arasında, 1971'de Doğu Pakistan güçlerinin Hindistan'a girmesi, 1979'da Tanzanya'nın Uganda'ya girmesi, 1990'da ECOWAS'ın Liberia'ya katliamlara son vermek üzere müdahale etmesi, 1999 yılında NATO'nun Yugoslavya'ya karşı Kosova'daki Arnavutlara karşı kıyımı önlemek üzere müdahalesi ve 2003'de ABD yönetiminde koalisyon güçlerinin Irak'ı istilası zikredilir. Vietnam, 1978'de Kamboçya'yı istila ederken

¹² Réforme de l'ONU, *Représentation permanente*.

¹³ *Mediation Support Unit ve Standby Team of Mediation Experts*.

gerekçe olarak insancıl müdahaleyi öne sürmüştür; ancak, “uluslararası hukukun bu müdahaleye cevaz verdiği” iddiası devletlerin çoğunluğunca reddedilmiştir.

Nihayet, 2011’de Fildişi Sahili’ne ve Libya’ya “uluslararası toplum” tarafından yapılan müdahalelerin “Koruma Yükümlülüğü” çerçevesinde ele alındığı gözlenmektedir.

Yapılan çeşitli müdahalelerde başka gerekçelerin de öne sürüldüğü görülüyor: Örneğin, NATO, BM Güvenlik Konseyi kararlarına uyulmasını sağlamak amacıyla Yugoslavya’ya müdahale ettiğini beyan etmiştir. Tanzanya, Uganda’ya karşı harekâtında ise “meşru müdafaa”yı gerekçe göstermiştir.

İnsancıl müdahale hakkında ise bazı önemli çekinceler öne sürülebilmektedir: Bir kere, BM Andlaşmasında insancıl müdahale doktrinini kabul eden herhangi bir hüküm yoktur. İnsancıl müdahale uygulamalarına bakıldığında, bu fikrin kötüye kullanmaya elverişli olduğu görülür. Bazı devletlerin kendi siyasî tercihleri, plânları, hatta kişisel dostluklarına göre müdahalede buldukları gözlenmektedir. Örneğin, ABD’nin Panama ve Grenada müdahalelerinin gerekçeleri tartışmalı olmuştur. Müdahale eden devlet, kendisini “yargıç” yerine koymaktadır. Belki de en önemlisi, bu tür müdahalelerin insanî maliyeti fazladır ve bazen amaçlananın tersine, herhangi bir karışma olmaması durumuna nazaran müdahale sonucu meydana gelen mağdur sayısı daha da artmaktadır.

Hukukî yönden ise, insancıl müdahale uluslararası örf ve âdet teşkil etmekten uzaktır; zira çok sayıda devlet insancıl müdahale doktrinine karşıdır.

2. Halkı Koruma Sorumluluğu

Yukarıda belirttiğimiz bir devletin iç işlerine karışmanın ve bilhassa bu devlete karşı güç kullanmanın göstereceği sakınca ve zaafılara karşın, uluslararası toplumun bazı insanî trajediler karşısında seyirci kalamayacağı da ortadadır. BM Güvenlik Konseyinin karar alamayıp harekete geçmemesi sonucu büyük trajediler yaşandığı, yadsınamaz bir gerçektir. Örneğin, Rwanda’da 1994 yılında çok

kısa bir sürede 1 milyona yakın kayıp yaşanmıştır. Nitekim Kofi Annan'ın 2000 yılında Genel Kurula sunduğu Millenium Raporunda buna işaret edilmektedir.

İşte bu bağlamda 2000'de kurulan *Müdahale ve Devlet Egemenliği Uluslararası Komisyonunu (ICISS¹⁴)*, Raporunda "Koruma Sorumluluğu" irdelenerek, tâbi olacağı ilkeler belirtmiştir. Daha sonra, Kofi Annan'ın kurduğu 16 kişilik *Yüksek Kurul (High-level Panel on Threats, Challenges and Change)* 2004 Raporu 5 kritere yer vermektedir. BM Genel Kurulunun kabul ettiği *2005 Dünya Zirvesi Sonuç Belgesinde¹⁵* "Koruma Sorumluluğu" (Responsibility to protect people") bir ölçüde resmî kabul görmüş sayılabilir. Artık devletlere bir sorumluluk düşmektedir ve soykırım, savaş suçları, etnik temizlik ve insanlığa karşı suçlar karşısında hareketsiz duramazlar.

Önerilen ölçütleri şöyle sıralayabiliriz: Bir kere, devletler kendi vatandaşlarını koruma konusunda birinci derecede sorumlu olmaya devam etmektedirler. Uluslararası toplum bu yönde söz konusu devlete yardım etmelidir. Halkı koruma sorumluluğu şu temel ilkeleri içermektedir¹⁶:

1) *Ciddî tehdit*: Geniş çaplı öldürme ve soykırım türünden çok ciddî ve yakın tehdit bulunmalıdır¹⁷.

2) *Doğru amaç*: askerî müdahalenin temel amacı tehdidin ortadan kaldırılmasıdır.

¹⁴ *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* 2000 yılında Kanada Dışişleri Bakanı Lloyd Axworthy tarafından kurulmuş ve 2001'de "Koruma Sorumluluğu" (*The Responsibility to Protect*) başlıklı raporunu yayınlamıştır.

¹⁵ *The World Summit Outcome Document*

¹⁶ WINKELMANN, Ingo: Responsibility to Protect; Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, No.5, www.mpepil.com, par.9; *Yüksek Kurul (High Panel) Raporu*. Karş. Daha ayrıntılı olan *ICISS Raporu*, par.4.19 - 4.43, s.32-37.

¹⁷ Bu itibarla, rejim değişikliği, demokratikleşme gibi durumlar koruma sorumluluğu kapsamına girmez.

3) *Son çare*: Devlet kendi halkını koruyamıyorsa, uluslararası toplum başka yollarla tehdidi bertaraf edemezse son çare olarak kuvvet kullanma yoluna gidilebilecektir.

4) *Orantılı müdahale*: Askerî müdahalenin çapı, süresi ve yoğunluğu amaca ulaşabilecek asgarî düzeyde kalmalıdır.

5) *Makul sonuçlar*: Müdahale yararlı olmalı ve bizzat müdahale daha büyük zarar ve kayıplara yol açmamalıdır.

Burada “insancıl müdahale” deyimini özellikle kullanılmamıştır¹⁸. İnsancıl müdahaleye nazaran farkları şöyle tespit edebiliriz: Bir kere, koruma sorumluluğunda yukarıdaki ilkelere açıkça yer verilmektedir. Burada Güvenlik Konseyi devre dışı bırakılmayıp, sürece başından itibaren dâhil olmalıdır. Bu müdahale her hâlde son çareyi teşkil eder. İşte belirtilen bu özellikler, kötüye kullanmayı bir ölçüde önlemeye yarayabilecektir¹⁹.

Ancak, günümüzde koruma sorumluluğunun henüz genel bir uluslararası örf ve âdet normu olduğu söylenemez²⁰.

Uygulama yönünden bazı örnekler verilmektedir: Koruma sorumluluğu çerçevesinde 2008 yılında Kenya’daki seçim sonrası karışıklıklar bir uluslararası müdahaleyle dizginlenebilmiştir. 2011’de Libya’ya yönelik Güvenlik Konseyinin 1973(2011) sayılı kararıyla Bingazi ve Doğu Libya’yı kapsayan uçuşa yasak bölge tesisi de koruma sorumluluğu bağlamında yer alır. Belirtmeliyiz ki, burada bazı devletler (Fransa, İngiltere, ABD ve NATO) çok geniş bir amaç ve kapsamla kuvvete başvurmuşlardır ve Güvenlik Konseyi kararının çerçevesini aşan bu müdahale tartışılır bir konumdadır.

¹⁸ Rapor ICISS 2001, s.9, par.1.39; WINKELMANN, No.5.

¹⁹ Bkz. ABASS, Ademola, *International Law, Text, Cases and Materials*, Oxford 2012, s.424-425.

²⁰ Bu konudaki değerlendirmeler hakkında bkz. örneğin: FOCARELLI, Carlo: *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine*, *Journal of Conflict and Security Law*, 2008, Vol.13, No.2, p.191-213.

2011'de Fransa'nın, BM ile birlikte Fildişi Sahili'nde El Hassan Ouattara yanlılarına destek verip, ülke yönetimini bırakmak istemeyen Laurent Gbagbo yandaşlarına karşı harekâta girişmesi de koruma sorumluluğu çerçevesinde zikredilir. Söz konusu müdahalelerin fazla tepki uyandırmaması ise ilginçtir²¹.

Sonuç itibariyle, "halkı koruma sorumluluğu", BM Güvenlik Konseyinin VII. Bölüm çerçevesinde müdahaleye girişmek istemediği hâllerde başvurulmuş bir kolektif güvenlik sistemi gibi görünmektedir.

Sonuç:

1. Birleşmiş Milletler Örgütü evrensel çapta kurulan, geniş yetkilerle donatılmış, tarihte eşi olmayan bir örgüttür. Bütün eleştirilere karşın, var olmasaydı her hâlde tesis edilmesi gereken vazgeçilmez bir kurum olduğu inkâr edilemez. Teşkilat ve işleyiş yönünden bazı ayarlamalara ihtiyaç olduğu söylenebilir; örneğin günümüzde artık önceki işlevini yitirmiş görünen Vesayet Konseyinin bazı yeni işlevlere resmen kavuşturulması yararlı olabilecektir.

Buna karşılık çok sözü edilen Güvenlik Konseyinin özgün oluşumu yönünden belli bir istikrara ihtiyaç vardır; bu kanaati daha önceki Milletler Cemiyeti tecrübesinden hareket ederek edinmek mümkündür. Güvenlik Konseyinin üye sayısının artırılmasıyla daha etkin olacağını düşünmek ise yanıltıcı olabilir.

2. Diğer taraftan, uluslararası alanda yapılan müdahaleler açısından uygulama göstermiştir ki, "iç işlere karışmama" ve "müdahale yasağı", daha çok güçlü devletlerin yararlandıkları ilkelerdir. Buna karşılık küçük ve orta boy devletler, çevrelerindeki grup desteğini yitirdiklerinde iç işlere karışmama ve müdahale yasağı esasları kolaylıkla bertaraf edilmektedir. Bu yapılırken de farklı gerekçelere dayanılmakta; bazen "insancıl müdahale" bazen de "halkı koruma sorumluluğu", müdahalelerin fikrî dayanağını oluşturmaktadır.

²¹ ABASS, s.425-426.

BM sisteminin kuruluşunda benimsenen insan hakları ilkeleri ve daha sonra kabul edilen bildirge, sözleşme ve koruma mekanizmalarının değeri bilinmelidir. İnsan haklarına saygı, gerek ulusal düzen ve adaletin, gerek uluslararası barışın başlıca güvenceleridir. Uygulamada yaşanan bazı olaylar, temel insan hakları ve çoğulcu demokrasinin doğru anlaşılması ve hayata geçirilmesinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Bu anlayış bilhassa ülke halkının bizzat kendisi tarafından benimsendiğinde etkili olmaktadır. Çeşitli tecrübeler göstermiştir ki, bir ülkedeki sorunlar ancak kendi halkının iradesiyle köklü bir şekilde çözümlenebilir ve bu sorunlar da sağlam bir demokrasi eğitimi ve çoğulculuk anlayışı içinde giderilebilir. Uluslararası toplumdan veya birtakım yabancı güçlerin müdahalesinden bir ulusun kurtuluşunu bekleyemeyiz.