

Çatışma Önleme Teorisi ve Pratiği: Makedonya ve Birleşmiş Milletler Barış Gücü (UNPREDEP) Örnek Olayı

Sezai ÖZÇELİK

Çankırı Karatekin Üniversitesi, İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü
sozcelik@karatekin.edu.tr

Özet

Bu çalışma, önleyici diplomasi teorisine özel olarak vurgu yaparak Makedonya'da uygulanmış olan önleyici konuşlandırmayı (preventive deployment) ele almaktadır. Analiz çerçevesi olarak, Nicolaidis'in ortaya koyduğu önleyici aksiyon modeli kullanılmıştır. Bu modele göre, zorlayıcı diplomasi kavramı Makedonya'da uygulanan önleyici konuşlandırmanın açıklanması için kullanışlıdır. Makedonya'daki Birleşmiş Milletler Önleyici Barış Gücü Kuvvetleri (UNPREDEP), önleyici konuşlandırma yetkisine sahip olan ilk Birleşmiş Milletler barışı koruma operasyonudur. Bu çalışmada, BM misyonunun ortaya çıkış nedenleri ve Makedonya örnek olayı çerçevesinde bir analiz yapılarak devletler içi ve arası çatışmalarda bir çözüm aracı olarak önleyici diplomasinin rolü incelenmiştir. Sonuç bölümünde, gelecekteki önleyici konuşlandırma uygulamalarında göz önünde bulundurulabilecek öneriler ve çıkarılacak dersler de sunularak önleyici konuşlandırmaların geliştirilmesine katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler:önleyici konuşlandırma, çatışma önleme, Makedonya Cumhuriyeti, Birleşmiş Milletler Barış Gücü, önleyici diplomasi, UNPREDEP

JEL Sınıflaması:Z00, K33

The theory and practice of conflict prevention: The case study of Macedonia and United Nations Peace Force (UNPREDEP)

Abstract

This study will focus on the preventive deployment in Macedonia with special emphasis on the theory of preventive diplomacy. Nicolaidis's prevention action model is used as an analytical frame work. In the model, the concept of coercive diplomacy is helpful to explain the preventive deployment in Macedonia. The United Nation Preventive Deployment Force (UNPREDEP) in Macedonia is the first United Nations peace keeping operations with a mandate on preventive deployment. The study aims to contribute the improvement of preventive diplomacy to become a tool for the conflict prevention of inter- and intra-state conflicts. It also offers suggestions and lessons for the future preventive deployment activities.

Keywords: preventive deployment, conflict prevention, The Republic of Macedonia, United National Peace Force, preventive diplomacy, UNPREDEP

JEL Classifications: Z00, K33

1. Giriş

1945'ten bu yana devletler, uluslararası uzlaşmazlıkların silahlı çatışma haline gelmeden önce barışçıl yollarla çözüm yöntemlerini özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde daha sık kullanılabilir hale gelmiştir. Bu yöntemler Birleşmiş Milletler (BM) Anlaşması'nın Uyuşmazlıkların Barışçıl Yollarla Çözülmesi başlıklı VI. Bölümü ve 33'üncü maddesinde belirtilmiştir. BM Anlaşması'nın 33'üncü maddesinin ilk fıkrası, "süregitmesi uluslararası barış ve güvenliğin korunmasını tehlikeye düşürebilecek nitelikte bir uyuşmazlığa taraf olanlar, her şeyden önce görüşme, soruşturma, arabuluculuk, uzlaşma, hakemlik ve yargısal çözüm yolları ile bölgesel kuruluş ya da anlaşmalara başvurarak veya kendi seçecekleri başka yollarla buna çözüm aramalıdır" hükmünü içermektedir. İkinci fıkrası ise, "Güvenlik Konseyi, gerekli gördüğünde, tarafları aralarındaki uyuşmazlığı bu gibi yollarla çözmeye çağırır." şeklinde açık ve net bir şekilde BM Güvenlik Konseyi'nin uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesinde rol oynamasını öngörmektedir. Birleşmiş Milletler örgütünün kurucularının aklında ilk başta çatışmaların barışçıl çözümü varken Hammarskjöld tarafından önleyici diplomasi kavramı sonradan önerilmiştir. BM tarihi boyunca önleyici diplomasiye dayalı BM araçlarını uluslararası çatışmaların çözümünde kullanmak ilk kırk yıl boyunca mümkün olamamıştır. Birleşmiş Milletler eski Genel Sekreteri Boutros Boutros-Ghali, 1992'de Genel Kurul'a sunduğu "*Barış İçin Bir Gündem*" adlı raporun bir bölümünü tamamen önleyici diplomasi yaklaşımı ve kavramına ayırmıştır.

Önleyici diplomasi kavramı, devlet içi çatışmalar veya iki devlet arasındaki politik uzlaşmazlıkların silahlı çatışmaya doğru tırmanmasını önlemeyi amaçlayan kurumları ve alınacak tedbirleri içine alır. Boutros-Ghali önleyici diplomasiyi şöyle tanımlamıştır: "çatışması muhtemel taraflar arasında anlaşmazlıkların çıkmasını, taraflar arasında var olan uyuşmazlıkların çatışmaya tırmanmasını ve çıkmış olan çatışmaların yayılmasını önleyen mekanizmalardan oluşan diplomasi çeşididir" (Bouthros-Ghali, 1992, s.11). Bouthros-Ghali ayrıca "diplomasiinin en istenen ve etkili olanının, taraflar arasındaki tansiyonun çatışmaya dönüşmesini engelleyen yada çatışma çıkmış ise bu çatışmayı sınırlandıran, çabuk hareket ederek altta yatan sebepleri çözen ve

uyuşmazlığı barışçıl çözüm yoluna kavuşturan önleyici diplomasi” olduğunu belirtmektedir (a.g.e.). 1992 yılında bu ifadeler BM Genel Kurulu salonunda çok mantıklı ve gelecek vadeden sözler olarak ayakta alkışlanmıştır. Fakat o dönemde aniden bu alanda yapılmış çalışmaların az olduğunun farkına varan bilim insanları önleyici diplomasi mekanizmaları konusunda araştırmalarına hız vermişlerdir (Lund, 1996a, 1996b).

Bu çalışmanın kapsamı, özel olarak Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti’nde (EYMC)¹ uygulanmış olan “önleyici konuşlandırma” (preventive deployment) genel olarak önleyici diplomasi teorik ve pratik uygulamalarıdır. Bu çalışmanın genel amacı, Makedonya Cumhuriyeti özelinde uluslararası ilişkiler tarihinde ilk kez denenmiş olan önleyici konuşlandırma BM barış gücü operasyonunun ortaya çıkış nedenlerini, etkilerini ve süreçlerini analiz etmektir. Önleyici diplomasi teorik modeli incelemesi yanına bu alandaki uygulamaları inceleyerek bilimsek katkı sağlamak amaçlanmaktadır. Bu araştırma 21. yüzyılda devletlerarası ve devletçi çatışmalara karşı önleyici diplomasi’nin temel çatışma çözümleme aracı olması konusundaki fikirleri destekleyen bir çalışmadır.

İlk olarak, çalışmada önleyici diplomasi, erken uyarı ve Soğuk Savaş sonrası dönemle ilgili genel bilgiler verilecektir. İkinci bölümde, çatışmaların önlenmesinin gerekliliği ve özellikle insan ve diğer kaynakların, kullanım açısından diğer uyumsuzlukların barışçıl yollarla çözümü metotlarına göre ne kadar etkin ve yararlı olduğu konusunda bazı sorulara yanıt aranacaktır. Üçüncü bölüm de bu çalışmanın analitik çerçevesini oluşturan Nicolaidis’in önleyici aksiyon modeli (Nicolaidis, 1996) irdelenecektir. Bu modelin alt modeli olan zorlayıcı diplomasi önleyici konuşlandırma olgusunu açıklamada çok yararlıdır ve bu çalışmanın diğer bir odak noktasıdır. Bu bölümden sonra Makedonya örnek olayı incelenecek ve özellikle Birleşmiş Milletler Önleyici Konuşlandırma Gücü (UNPREDEP) bu alandaki ilk uygulama olarak analiz edilecektir. Bu barış operasyonundan, özellikle Makedonya

¹ EYMC (FYROM) kısaltması BM tarafından resmi olarak Makedonya Cumhuriyeti’nin adı olarak kullanılmaktadır. Bu çalışmada Makedonya Cumhuriyeti (MC) Anayasası’nda kullanılan Makedonya Cumhuriyet ifadesi kullanılacaktır. 1 Kasım 2004’te Amerika Birleşik Devletleri aldığı bir kararla Makedonya Cumhuriyeti ismini kullanmayı resmi olarak kabul etmiştir. Bknz. Crook, 2005, s. 254.

örnek olayından elde edilen dersler ve tavsiyeler de sonuç bölümünde önleyici diplomasinin bir unsuru olarak sunulacaktır.

1.1. Önleyici diplomasiye genel bakış ve çatışma öncesi analiz

Soğuk Savaşın son bulması Avrupa kıtasına barış, istikrar ve huzur getirmemiştir. Doğu ve Merkezi Avrupa ve eski Sovyetler Birliği topraklarında istikrarsızlık ve hatta savaşlar görülmüştür. Çok-uluslu devletlerin dağılması, demokrasi ve pazar ekonomisine geçiş ile politik ve ekonomik değişimin sancılı olması, Balkanlaşma faktörü ve yükselen bir değer olarak milliyetçilik unsurunun istikrarsızlık yaratması Yugoslavya Cumhuriyeti özelinde açığa çıkmıştır. Eski Yugoslavya Cumhuriyeti'nden ayrılan devletlerin ortaya çıkardığı tansiyonun tırmanışa geçmesi uluslararası toplumu ve özellikle Avrupa ülkelerini 1990 sonrası dönemde meşgul eden bir unsurdur. Soğuk Savaş döneminde etnik ve kabile savaşları çok basitleştirilerek süper güçler arası rekabet ve Soğuk Savaş sistemi çerçevesinde açıklanmakta idi. Fakat etnik farklılıkları Soğuk Savaş mantığı çerçevesinde bastırmak ve homojen devletler yaratmak artık mümkün değildir. Hükümetlerin istikrarı ve sınırların değişmezliği ilkesi artık tehlike altındadır (Forrester, 1994, s. 49-59).

Soğuk Savaş sonrası dünya, dünyadaki barış ve güvenliği tehdit eden büyük çatışmalar ile çatışmaların tarafları, uluslararası sistem ve ayrıca uluslararası örgütler arasındaki ilişkilerinin nitelik ve incelik olarak değişmesi ile yeni dünya düzenine doğru gelişim göstermiştir. Bu yeni ve özel uluslararası çevre ve sistemde liderler, yeni yeni ortaya çıkan etno-milliyetçi çatışmalar konusunda nasıl davranacakları ve ne tür tedbirler alacakları konusunda belirsizlik içinde kalmışlardır. Neil J. Kritz'in belirttiği gibi dünyadaki savaşların büyük bir çoğunluğu devletlerarası olmaktan ziyade iç savaşlardır. Kritz'e göre, etnik ve dini çatışmalar, ayrımcılığa dayalı kendi kendini yönetme (self-determinasyon) uyuşmazlıkları ile ülke içinde birbirine karşı olan muhalif güçler arasındaki güç mücadeleleri dünya üzerindeki çatışmaların yüzde 96'sını meydana getirmektedir (Kritz, 1996, s. 587). Uluslararası toplum bu tür çatışmaların temel nedenleri ile ilgilenmek zorundadır. Soğuk Savaş boyunca uygulanan insan haklarının güçlendirilmesi çabaları ve "geleneksel barış gücü" (Evans, 1993, s. 103) uygulamaları iç savaş ve devlet içi çatışmalara barışçıl çözümler bulunmasında yeterli olamamıştır.

Sonuç olarak, hükümetler ve uluslararası örgütler artan bir biçimde etno-milliyetçi çatışmaların çözümü konusunda daha masrafsız ve daha hafif güç kullanımı gerektiren barış koruma, barış inşası ve barış gücü stratejilerine yönelmiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde gerek nitelik gerek nicelik olarak devlet içi çatışmaların artması nedeniyle, bu çatışmaları çözümü konusunda uluslararası toplum ve uluslararası örgütler “önleyici diplomasi”ye vurgu yapmakta ve “çatışma önlenmesi” kavramlarını giderek uluslararası ilişkiler literatüründe daha fazla kullanmaktadır (Preventive Deadly Conflict, 1997).

Bu istek ve çabalara cevap olarak Boutros-Ghali, önleyici diplomasinin güçlendirilmesi için bilgi toplama mekanizmalarının iyileştirilmesi ve caydırıcılık stratejilerinin geliştirilmesine vurgu yapmaktadır. *Barış İçin Bir Gündem* adlı raporunda, şunları belirtmektedir: “Önleyici diplomasinin başarısı için güven yaratılmalıdır. Ayrıca bilgi toplamaya ve resmi ve gayri resmi olarak gerçeklerin araştırılmasına (fact-finding) ihtiyaç vardır. Bunlara ilave olarak, önleyici konuşlandırma ve bazı durumlarda askersizleştirilmiş bölgeler kurulması da düşünülebilir” (Boutros-Ghali, 1992, s. 13). Kısaca, önleyici diplomasi bu geçiş döneminde yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır. Bu geçiş dönemini Chayes ve Chayes çok iyi bir şekilde tanımlamıştır: “Eski daha ölmedi; yeninin doğması mümkün değil.” (1996, s.3)

1.2. Çatışmanın önlenmesi (önleyici diplomasi) neden gerekli?

Önleyici diplomasi, çatışmaya erken müdahale etmesi sebebi ile en az karmaşık, insancıl ve maliyet-etkin yöntem olarak uluslararası çatışmaların çözümü için en uygun yol olarak öne çıkmaktadır. Birleşmiş Milletler sistemi barışı sağlama, barışı koruma ve barış inşası olarak sınıflandıran üç yaklaşımı içinde barındırmaktadır. Diğer uluslararası örgütler örneğin, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği (UAYK) ve diğer hükümet dışı örgütler (HDÖ) önleyici yaklaşımlara maliyet ve risklerin azaltılması sebebi ile daha sıcak bakmaktadır (MacFarquhar, 1996, ss. 3-23)

BM’in uyuşmazlıkları barışçıl yollardan çözme sistemi içinde önleyici diplomasi araçları diğer üç yaklaşıma göre daha az maliyetlidir ve daha fazla hayat kurtarmaktadır. Ayrıca çatışmalara erken müdahale edilmesi

politik olarak daha zorlu, masraflı ve tehlikeli olan BM barış gücü ve insancıl müdahale operasyonlarına göre tercih edilmektedir. Finansal olarak, BM'nin bu üç yaklaşımı ile önleyici diplomasi uygulamaları karşılaştırılırsa, önleyici diplomasinin yaygınlaştırılması ve güçlendirilmesinin daha fazla yarar sağlayacağı görülmektedir. Fayda ve maliyet analizi ile ilgili şu örnek verilebilir: Dünyanın altı değişik bölgesinde toplam olarak 100 personelin bulunduğu ve gerekli donanımına sahip önleyici diplomasi birimleri yerleştirmek 1993 yılı itibari ile sadece 2,1 milyon dolarlık bir harcama gerektirmektedir. Aynı yıl göreve başlayan Makedonya'daki önleyici konuşlandırma operasyonunun yıllık maliyeti ise yaklaşık olarak 50 milyon dolardır. Öte yandan 1993 yılı BM Barış Gücü Operasyonları toplam bütçesi 3,7 milyar dolardır. BM'in barış inşası operasyonu olan Körfez Savaşı'nın tahmini maliyeti 1991 yılı rakamları ile 70 milyar dolardır. İnsan kayıplarının karşılaştırılması bu konudaki gerçekleri tüm çıplaklığı ile ortaya sermektedir. Garent Evans'ın verdiği bu rakamlara ilave olarak, BM Sekreteryasında önleyici diplomasi konusunda 1993 yılında sadece 40 personel varken BM barış gücü operasyonlarında toplam 82.000 barış gücü askeri görev yapmaktadır. Eğer çatışma alanlarındaki barış gücü operasyonlarının lojistik ve diğer maliyetleri de incelenirse önleyici diplomasinin gerekliliği daha net olarak ortaya çıkmaktadır (Evans, 1993, s.63).

2. Önleyici Aksiyon

Önleyici aksiyon ile ilgili sınıflandırmaya geçmeden önce önleyici aksiyon kavramının irdelenmesi yerinde olacaktır. Önleyici aksiyon, uluslar yada ulus içindeki sosyal gruplar arasındaki uzlaşmazlıkların barışçıl çözümünü teşvik eden yöntemler bütünüdür. Önleyici diplomasi, çatışmaların tırmanmasına karşı hükümetler tarafından kullanılabilir önleyici aksiyonun bir parçasıdır. Uluslararası önleyici aksiyon ise hükümetler arasındaki çatışmalar dışındaki uyuşmazlıklar ve aktörleri de içermektedir. Uluslararası önleyici diplomasi rejimi şiddet içeren tüm çatışmaların çözümüne yönelik alternatifleri güçlendiren faaliyet, norm ve kurumları tasarlayan bir uluslararası rejim sistemidir (Nicolaidis, 1996, s. 24).

Önleyici aksiyon çok dar biçimde tanımlanırsa, uluslararası toplum önleyici aksiyonun kullanabileceği etkili yöntemlerin kısıtlanmasına ve

bu yöntemlerin uygulanmasında genel çerçeveyi çizecek olan uygun normlar ve kurumların oluşturulmasına engel olacaktır. Önleyici aksiyon kavramının sadece devletlerarası çatışmalar çerçevesinde ele alınması iç savaş ve devlet içi çatışma durumlarında eş zamanlı uygulanacak önleyici aksiyon aygıtlarının uygun biçimde kullanılmasını engelleyecektir. Son olarak, dar tanımlama hükümet dışı aktörlerin örneğin uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlarının önleyici aksiyon içindeki rollerini kısıtlayacaktır. Fakat önleyici diplomasi kavramının çok fazla genişletilmesi de önleyicilik faktörünün etkisini azaltabilir (a.g.e., s. 37).

2.1. Önleyici aksiyon kategorileri

Karar vericilerin, önleyici yöntemleri ve metotları kullanıp kullanmama ve bunların nasıl kullanılacağına ek olarak, bu müdahale ile ne amaçlandığını, risk faktörlerinin neler olduğunu ve önleme ile tamamen iyileştirme arasındaki farklılığı da belirlemesi gerekmektedir. Bu yapılırken tüm paydaşların bu barışçıl çözüm bulma yönteminden ne kazanıp ne kaybedeceği, alternatiflerin neler olduğu, ne tür teşvik ya da yaptırım seçeneklerinin olduğunun da belirlenmesi gerekir (a.g.e.,ss. 36-37).

İç çatışmaların neden ve sonuçlarının uluslararası toplumu ilgilendirmesi nedeniyle 20.yy sonundan bu yana iç savaş ve devlet içi çatışmaların önlenmesi uluslararası çatışmaların önlenmesi kadar önemli hale gelmiştir. Birçok uluslararası kuruluş genellikle kısa dönemli amaçlar ve yararlılara göre hareket etmekte ve uzun dönemli çatışmaların önlenmesi ve barış transformasyonu² gibi kavramlara yoğunlaşmamaktadır. Avrupa Birliği (AB) ve Birleşmiş Milletler (BM) bu konudaki iki önemli örnektir. Tüm BM sistemi ve uluslararası toplum daha çok devletlerarası çatışmaların işbirliği ile çözülmesi temelinde ortaya çıkmıştır. Fakat bu sistemin giderek şiddetini arttıran ve tırmanma eğilimi gösteren devlet içi çatışmaların önlenmesi konusunda ne kadar başarılı olacağı ve

² Barış transformasyonu sadece çatışmanın durmasını değil aynı zamanda çatışan taraflar arasında dönüşümü sağlayacak toplumsal psikolojik ve mental kökten bir değişimi amaçlamaktadır. Örneğin, tutukluların serbest kalması, yasaklanmış organizasyonların önlerindeki yasakların kalkması, sürgünde olan taraftarların ülkeye dönmesi, güvenlikle ilgili kanunların değişmesi gibi süreçler, dönüşüm gerektiren devrimsel değişiklikler.

özellikle etno-milliyetçi çatışmaların ya da Makedonya örnek olayında olduğu gibi tarihi ve günümüz acılarının çatışmaya neden olmaması yönünde nasıl kullanılacağı konusunda yetersiz kaldığı düşünülmektedir.

Güç kullanma ve yaptırım tehdidi ile diğer geleneksel diplomatik müdahale tekniklerinin içsel çatışmaların önlenmesinde önemli rollerinin olacağı muhakkaktır. Fakat geleneksel ve devletlerarası çatışmalarda uygulanan yöntemlerin birtakım sınırlılıkları mevcuttur. İlk olarak, her çatışma kendine özeldir ve çatışmaların önlenmesi konusunda geleneksel olmayan yöntemlere ihtiyaç duyar. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)'nin çatışmalara müdahale yöntemleri diğer yerel, bölgesel ve küresel örgütlerin aktif arabuculuk yöntemini kullanması konusunda iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bunun dışında Avrupa Birliği (AB) üyelik müzakere sürecini bir uyuşmazlık çözüm yöntemi ve barışa ulaşmak için teşvik yöntemi olarak kullanmaktadır. Ayrıca uluslararası ve bölgesel örgütler artan bir biçimde yerel örgütler ile işbirliği yaparak çatışmaların temel ve köklü nedenlerinin çözümü farklı alternatifler sunmaktadır. Çatışma önleme taktikleri olarak sadece devlet-odaklı yöntemlerle birlikte uluslararası sivil toplum kuruluşlarının da önemli rol insan haklarının uluslararası düzeyde uygulanması ve gelişme ve kalkınmanın sağlanması gibi yeni yöntemler kullanılabilir. Buna benzer şekilde, sivil toplum kuruluşları (STK) kriz dönemlerinde tansiyonu düşürecek yeni yöntemler bulmalı ya da var olan barışın sağlanması metotlarından farklı ve yenilikçi yöntemler sunmalıdır. Önleyici diplomasinin gerekli olduğu kriz dönemlerinde en önemli nokta bu değişik yaklaşımların koordine edilmesidir (a.g.e., s. 25). Geleneksel yöntemlerin bu yeni uluslararası sistemde kısıtlı olması sebebi ile yeni çatışma önleme teknikleri geliştirilmesi gerekmektedir. Aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanan model sadece önleyici aksiyon teorisini sunmak amacı dışında değişik çatışma önleme metotları ve bu metotların etkinliği konusundaki ilişkiyi inceleyen analitik bir çerçeve de sağlamaktadır.

2.2. Uluslararası çatışma önleme aksiyonunun dört paradigması

Klasik anlamda çatışma önleme ileriye etki eden stratejileri içermektedir. Bu konuda yapılacak bir sınıflandırma çatışma önleme kavramının fazla basitleştirilmesine yol açabilir. Çatışma önleme

konusunda alternatif paradigmaların tanımlanması çatışma önleme konusunda uygun kavramsal çerçevenin oluşturulması için yararlı olacaktır.

Kalypso Nicolaidis makalesinde uluslararası çatışma önleme aksiyonu konusunda dört paradigma sıralamaktadır: Zorlayıcı Diplomasi, Kurumsal Teşvikler, İşbirliği Yönetimi ve Sistematik Transformasyon (a.g.e., ss.40-59). Bu dört paradigmanın bazıları Makedonya örnek olayında uygulanmasına rağmen çatışma önleyici konuşlandırılmanen en uygun paradigma zorlayıcı diplomasi dir.

Nicolaidis modelinde önleyici aksiyon konusunda çeşitli kriterler belirlemiştir. İlk olarak, iki kategori belirlenmiştir: Dışsal Önleme Stratejileri ve İçsel Önleme Stratejileri. Dışsal Önleme Stratejileri, çatışmaya üçüncü taraf müdahalesine karşı dışsal teşvikler kullanmayı amaçlamaktadır. Üçüncü taraflar çatışmaya direkt olarak müdahale etmemekte ve çatışmanın köklerinde yatan nedenlerin transformasyonunu da amaçlamamaktadır. Bu yaklaşıma göre, önemli olan eğer bir binanın yanma ihtimali varsa bu yangının çıkmasını önleyecek tedbirler alınmasını içerebilir. Örneğin, binada yangın ihtimalini azaltmak için o binada yaşayanların yangın tatbikatı yapması ve yangın konusunda bilgilendirilmesin buna bir örnektir. Çatışmalar için ise zorlayıcı önleme teknikleri örneğin caydırıcılık ve zorlayıcı tehditler ya da teşvik stratejileri kullanılabilir. Bunun tersi olarak içsel önleme stratejileri çatışan taraflar arasında pozitif ve negatif teşvikler kullanılmasının ötesine geçmektedir. Bunun yerine, çatışan tarafların alternatif çözüm yolu bulmasını sağlayacak ve çatışmanın nedenlerinin köklerine inen üçüncü tarafların sağlayacağı destek ve kaynaklara vurgu yapmaktadır. Bunun sonucunda çatışmanın üçüncül tarafları çatışmanın birincil tarafları haline gelmektedir. İçsel stratejiler de çatışmanın transformasyonunu sağlayabilir (a.g.e., s. 36-38).

Nicolaidis ayrıca geçici ve sistematik yaklaşımları iki kategori olarak ayırmaktadır. Ona göre, geçici yaklaşımlar metforik olarak bir gezginin kullanacağı sıtma haplarına ve sistematik yaklaşım ise tüm topluma polyo aşısı yapılmasına benzetilebilir. Geçici stratejiler reaktif ve çatışmanın erken dönemlerinde uygulanabilir. Sistematik yaklaşımlar ise uluslararası rejimler, normlar ve mevzuatları içerir (a.g.e., s. 36-38).

2.3. Zorlayıcı diplomasi

Geçici önleyici diplomasi stratejileri genellikle iki taraf arasındaki uzlaşmazlıkların şiddetli çatışmalara dönüşmesini ve var olan çatışmaların yayılmasını önlemeyi amaçlayan stratejilerdir. Bu tür stratejilerde dışsal müdahaleler istenen sonuçların elde edilmesini sağlayabilir. Bu tür müdahalelerde amaca ulaşmak için çok uluslu müdahale ya da Birleşmiş Milletler Şartı Bölüm VII'in tümünde belirtilen tedbirler alınabilir.

Zorlayıcı diplomasi, ciddi uzlaşmazlıkların barışçıl çözümü için uygulanan bir savunma stratejisidir. Bu strateji, "barış için savaş" şeklinde özetlenecek savaş dahil zorlayıcı tedbirleri ve güç kullanımı "potansiyeli"ni içerir. Tanımı gereği tehditlerin barışçı diplomasi kapsamında bir araç olarak kullanılması önleyicidir çünkü tehdit unsuru çatışmaların savaşa dönüşmesini engeller. Askeri ve ekonomik tehditler ve yaptırımlar savaşa karşı alternatif olarak yaygın olarak kullanılmaktadır. Uluslararası alanda kurallara uymamayı cezalandırma tehdidi, ayrıca negatif yaptırımlar yanında pozitif yaptırımların da uygulanması, özellikle dışarıya karşı itibarın kaybedilmesinin önlenmesi (face-saving) açısından gereklidir.

Zorlayıcı diplomasi temel olarak güç kullanma potansiyeline dayanır. Fakat bu yaklaşım en son çare olarak kullanılmadığıdır. Bazı durumlarda en son çare olarak kullanmak yerine güç kullanma potansiyelini içeren önleyici konuşlandırma da caydırma gibi amaçlarla çatışmaların önlenmesinde bir araç olarak kullanılabilir. Güç kullanma potansiyeli bile çatışma önlenmesi için yeterli olabilir. Buna bir örnek, Makedonya örneğinde ilk kez uygulanan önleyici konuşlandırmadır. Bu konuşlanmanın iki temel amacı vardır: Bosna çatışmasının yaygınlaşmasını önlemek ve yerel güvenliğin devamına yardım etmek.

2.3.1. Önleyici konuşlandırma

Önleyici konuşlandırma Birleşmiş Milletler için yeni bir kavramdır. İlk kez Boutros-Ghali tarafından *Barış İçin Gündem* adlı raporda dile getirilmiş ve ilk olarak Makedonya örneğinde uygulanmıştır. Bu stratejinin temelinde önleyici diplomasi yerine önleyici askeri önlemler yer almaktadır. Çatışma tarafları arasında sınırın her iki tarafına barış

gücü personeli, askeri gözlemci ve diğer ilgili personelin yerleştirilmesini içerir. Bu stratejinin başarılı olması için sadece barış gücü yerleştirme dışında diğer uluslararası örgütlerin ve sivil toplum kuruluşların sürece katılımının sağlanması gerekmektedir. Burada temel amaç, uzlaşmazlığın silahlı çatışmaya tırmanmasının caydırılması ve engellenmesidir. Bir başka amaç ise çatışma taraflarındaki etnik, dinsel ve diğer grupların genel durumlarının izlenmesi ve bu gruplar arasında sakin bir ortamın sağlanması için yerel otoritelere yardım edilmesidir.

Birleşmiş Milletler Şartı Bölüm VI tam olarak önleyici konuşlandırma konusunda düzenleme olmadığı için Boutros Ghali Bölüm VI ½ olarak belirtilen önleyici konuşlandırma konusunda temel yasal dayanağı ortaya atmıştır. Konuşlandırma kararını alacak yetkili organ BM Güvenlik Konseyi'dir. Devletlerarası çatışmalarda eğer konuşlandırma her iki devletin sınırları içinde yapılacak ise her iki hükümetin bu konuşlandırmaya onay vermesi gerekmektedir. Eğer devletlerden biri Güvenlik Konseyini çatışmanın yayılmasını caydırmak için konuşlandırmanın gerekli olduğuna ikna edebilir ise yalnızca tek bir hükümetin konuşlandırmaya onay vermesi yeterli olabilir. Bu önleyici konuşlandırmaya “zorlayıcı” özelliği kazandıran bir durumdur. Devlet içi çatışmalarda konuşlandırma, çatışmanın bütün taraflarının konuşlandırmaya onay vermesini gerektirir.

Önleyici konuşlandırma kuvvetlerinin görevi geleneksel BM barış gücü operasyonlarına birçok yönden özellikle erken uyarı gözlemcilerine benzemektedir. Temel fark, önleyici konuşlandırmada personel sayısı ve görev tanımı barış gücünün gözlemcilere göre daha fazladır. İkinci önemli fark, barış gücü operasyonları çatışma çıktıktan ve tarafların ateşkes durumunda olmaları halinde (bina yanmaya başlayıp söndürüldükten sonra) yürürlüğe girer. Fakat önleyici konuşlandırma çatışma çıkmadan önce (binada yangın çıkmasını önleyecek yangın çıkmasını önleyici malzeme kullanımı, yangın söndürücüler ,v.b. kullanılması) “caydırıcılık” amacı ile uygulanır. Önleyici konuşlandırma sırasında barış gücünün temel görevi caydırıcılıktır. Kısaca, Makedonya'daki önleyici konuşlandırma çatışma çıkmadan önce uygulanmış fakat Kıbrıs'taki barış gücü ise çatışma bitip taraflar ateşkes imzaladıktan sonra çoğunlukla gözlemci görevi ile adadaki iki taraf arasına yerleştirilmiştir.

Önleyici konuşlandırmanın diğer görevleri şunlardır:

- *Genel olarak konuşlandırmanın yapıldığı bölgede ve bölgeye komşu topraklarda güven ve istikrarı (örneğin sınırdan silah akışı) azaltacak ve zedeleyecek her türlü gelişmeyi gözleme, izleme ve rapor etme;*
- *Tehdit altındaki azınlıkların korunması dâhil olmak üzere yerel otoritelere düzen ve yasalara uyması konusunda yardım sağlama;*
- *Temel hizmetlerin (su, doğalgaz, elektrik, gibi) sürdürülmesi konusunda yerel otoritelere monitor ve yardım sağlama ve*
- *İnsancıl yardımlar için yerel otoriteler, BM organları ya da diğer hükümet-dışı örgütlere yardım etme (Evans, 1993, s. 83)*

En iyi önleyici konuşlandırma durumu, çatışan taraflar arasındaki sınıra yapılan konuşlandırmadır. Bu sınır, iki egemen devlet arasındaki uluslararası bir sınırdır. Bazı durumlarda çatışan tarafların ayrılmasının kolay olduğu ulusal sınırlar içindeki çatışmalara da konuşlandırma yapılabilir. Önleyici konuşlandırma bazı durumlarda sınır sorunu olmayan çatışma durumunda da uygulanabilir. İki komşu etnik grup arasında çatışma durumunda sınırların kesin çizgilerle ayrılmadığı bir durumda önleyici hava saldırısı tehdidinde bulunulması da mümkündür. Önemli olan konuşlandırmanın nereye veya neden yapıldığıdır. Ayrıca önleyici konuşlandırmanın diğer amaçları çatışmanın sınırlandırılması, çevrelenmesi ya da ortaya çıkmış bir uyuşmazlık durumunun silahlı çatışma durumuna dönüşmesinin önlenmesidir. BM'nin sadece tek bir tarafın isteği ve o tarafın toprakları üzerinde önleyici konuşlandırma yapması taraf tutmak olarak algılanabilir (Evans, 1994, s. 40).

Barış İçin Bir Gündem adlı raporda bir adım daha ileriye gidilerek, devlet-içi kriz durumlarında, örneğin askeri personel tarafından insancıl yardım verilmesi amacıyla ya da hükümet ve çatışan tarafları ilgilendiren güvenlik konularında konuşlandırma yapılabileceği belirtilmektedir (Boutros-Ghali, 1992, s. 1).

3. Örnek Olay: Makedonya Cumhuriyeti

3.1. Çatışma alanları

Makedonya Güneydoğu Avrupa'da denize sınırı olmayan bir ülkedir. Ülkenin nüfusu resmi rakamlara göre 2,3 milyondur. Nüfusun yüzde 64,2'si Makedonlardan oluşur. Ülkede büyük bir Arnavut azınlık yaşamakta ve nüfusun yüzde 25,2'sini oluşturmaktadır. Aynı zamanda nüfusun yüzde 3,9'u Türk, yüzde 1,8'i Sırp, yüzde 2,7'si Roman ve yüzde 2,2'si diğer etnik gruplardan oluşmaktadır.³ Temel din Ortodoksluktur. Anadil Makedoncadır; fakat Arnavut azınlık Arnavutça, Türk azınlık Türkçe ve Sırp azınlık Sırpça konuşmaktadır.

Makedonya Eski Yugoslav Federasyonu'na bağlı bir cumhuriyet idi. Uluslararası alanda hala "Makedonya Cumhuriyeti" adı ile tam olarak tanınması sağlanamamıştır. Birleşmiş Milletler'e "Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya" (EYCM-FYROM) adıyla kabul edilmiştir. Yunanistan kendi toprakları içinde Makedonya isminde bir bölge olması sebebi ile bu konuda takıntı derecesinde ısrarcı olmuş ve Makedonya Cumhuriyeti'nin bu isim ile BM üye olmasını engellemiştir (Uluslararası Adalet Divanı, 2008 ve CIA, 1998).

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile birlikte bazı çok uluslu devletlerin dağılması, politik ve ekonomik reformlar ile demokrasi ve pazar ekonomisine geçiş konularında zorlu bir süreç yaşanmıştır. Özellikle Balkanlarda milliyetçilik unsuru istikrarsızlık faktörü olarak tekrar ortaya çıkmıştır. Balkanlaşma kavramı uluslararası ilişkiler literatüründe daha fazla kullanılmaya başlanmış ve Yugoslavya federasyonundan ayrılan cumhuriyetler içinde de bu olgu yaşanmıştır. Makedonya Cumhuriyeti etnik Arnavut azınlık ile Slav Makedon çoğunluk arasında çok nedenli ve katmanlı bir uzlaşmazlık ile yüzyüze kalmıştır. Uzlaşmazlık konuları şunlardır: Makedon çoğunluk ile Arnavut azınlığın statüsü, çatışmanın Kosova'ya yayılması, Sırp liderlerinin Üsküp (Frankel, 1996, s. 115)'e yönelik genişlemeci istekleri, Bulgaristan'ın genişlemeci ve çatışmacı / yayılmacı milliyetçi politikalar potansiyeli olması

³ 1994 nüfus sayımı sonuçlarını burada belirtmek gerekir: Makedonlar (% 67), Arnavutlar (% 21), Türkler (% 4.5), Sırlar (% 2.3), Romanlar (% 2.3) and Müslümanlar (% 2.1). (Bugajski, 1994, s.97). Kasım 2002 the Ohrid Anlaşması sonucu yapılan nüfus sayımı sonuçları için Courbage, 2003, ss. 429-450.

ve son olarak Makedonya ile Yunanistan arasında isim ve semboller konusunda anlaşmazlık ve bunun uluslararası tanınma ve yardımları aksatması⁴. Bu problemler özellikle Yunanistan'ın tutumu Makedonya'nın ekonomik ve politik olarak izole edilmesi ve eski Yugoslav Cumhuriyetleri arasında en fakiri olmasına yol açmıştır. Bunun yanında Bulgaristan, Sırbistan, Arnavutluk, Bosna ve Kosova'daki istikrarsızlık, Makedonya üzerinde direkt ve endirekt olarak etki doğurmaktadır (Bugajski, 1994). Makedonya ile ilgili en önemli sorun olan Arnavut Sorunu ayrıntılı incelenecektir.

3.1.2. Arnavut sorunu

Makedonya Cumhuriyeti'nde yaşayan Arnavutlar, toplam nüfus içindeki ağırlıklarının yüzde 40 olduklarını iddia etmekte ve bu oran nedeni ile Makedonya Cumhuriyeti içinde "kurucu ana unsur" (constitutive people) statüsünde olmaları gerektiğini ileri sürmektedirler. Ayrıca hem medyada hem eğitim alanında kendi ana dillerinin (Arnavutça) kullanımının yaygınlaştırılması ve idari düzeyde kullanılmasına olanak verilmesini talep etmektedirler. Buna ilaveten toplumsal otonomi talepleri de vardır (Beska, 1996, s. 136).

Makedonya Cumhuriyeti'ndeki NATO, Avrupa Birliği ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) arabuluculuğu ile ortaya çıkan Ohrid Anlaşması sonucunda Arnavut sorununun üç önemli konusu hakkında çözüm bulunmuştur: Nüfus sayımı konusundaki anlaşmazlık, anayasal değişiklikler ve etnik Arnavut nüfusa ve kültürlerine yönelik ayrımcılık iddiaları. Ohrid Anlaşması'na rağmen Arnavut azınlıklar taleplerini sürdürmeye devam etmişlerdir. 1994'te yapılan en son nüfus sayımı Arnavut azınlık tarafından boykot edilmiştir. Makedonya iç istikrarı için Ohrid Anlaşması sonrası Kasım 2002'de bir nüfus sayımı daha yapılmıştır. Bu sayım sonuçlarına göre, Arnavut azınlık "Kosova'yı bir model olarak almayı" talep etmekte ve "Nüfus sayımı sonucunda ortaya çıkan rakamdan daha çok nüfusa sahip olduklarını" iddia etmektedirler (Courbage, 2003, s. 446). İkinci olarak, Makedonya Anayasası Slav Makedonları temel ulus (titularnation)

⁴Makedonya'nın ismi dışında (ülkenin Anayasal ismi "Makedonya Cumhuriyeti"dir.), Yunanistan ülkenin sembollerine de itiraz etmektedir. Örneğin, 'Vergina Güneşi' (Kral Filip'in mezarında bulunan) Makedonya Cumhuriyeti bayrağında yer almaktadır. Ayrıca Makedonya madeni paraları üzerinde Selanik'te bulunan kulenin resmi konusunda Yunanistan itirazda bulunmaktadır.

olarak tanımlamaktadır. Diğer halkların haklarını kültürel alanla sınırlamaktaydı. Devlet azınlıkların sadece etnik, kültürel ve dilsel haklarını koruma altına almakta idi. Kosova'daki Arnavutlara göre Makedonya'daki Arnavutlar o dönemde daha iyi pozisyonda olmalarına rağmen özellikle ana dille eğitim, alfabelerinin Makedonya kurumlarında kullanılması ve Arnavutça eğitim veren üniversite kurulması gibi taleplerde bulunmuşlardır. Ayrıca Makedonya toplumunun politik, kurumsal ve ekonomik alanlarında daha fazla etkin olmaya ilişkin Makedonya devletinden talepleri olmuştur (Beska, 1996, s. 136).

3.2. Makedonya: önleyici konuşlandırmanın test edilmesi

Makedonya'da silahlı bir çatışma çıkmasını engellemek amacı ile ortaya koyulan en önemli uluslararası çaba şüphesiz BM Önleyici Barış Gücü Yerleştirme Operasyonu'dur. Aralık 1991'de BM Temsilcisi Cyrus Vance ile yaptığı görüşme sonucunda Makedonya Devlet Başkanı Gligorov BM Barış Gücü'nün Makedonya'ya gönderilmesini gayri-resmi yollardan talep etmiştir. Bu talebe ilişkin olarak, 12 Kasım 1992 tarihinde Boutros-Ghali Yugoslavya Federasyonunun dağılmasından sonra Kosova'daki durumun kötüleşmesi ve dağılan Yugoslavya Cumhuriyeti'ndeki savaşların Makedonya'ya yayılmaması için BM barış gücü askerlerinin yollanmasını tavsiye etmiştir (UN Document S/24923, 9 December 1992 , alıntı: Munuera, 1994). 11 Aralık 1992 BM Güvenlik Konseyi 795 sayılı kararı ile Makedonya'nın komşularından özellikle eski Yugoslavya Cumhuriyeti ve Arnavutluk ile olan sınırlarını izlemek amacıyla bir kara birliğinin ve gözlemci heyetinin yerleştirilmesi kararını almıştır. Bu barış gücüne UNPROFOR Makedonya Komutanlığı adı verilmiştir. Bu kapsamda 700 mavi bereliler (bluehelmets), 35 askeri gözlemci ve 26 sivil polis bulunmaktaydı. 11 Haziran 1993 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri, Makedonya içindeki Birleşmiş Milletler gücüne asker göndermeyi, Makedonya ve komşu ülkelerdeki durumun erken uyarı sinyalleri vermesi sebebi ile teklif etmiştir (Munuera, 1994. s. 53). Birleşmiş Milletler Önleyici Konuşlandırma Gücü (UNPREDEP) 31 Mart 1995 tarihinde kurularak UNPROFOR gücünün yerine geçmiştir. 1996 yılının ilk aylarında UNPREDEP bağımsız bir BM operasyonu olmuş ve doğrudan New York'taki BM Barış Gücü Merkezi'ne rapor verir hale gelmiştir.

UNPREDEP'in temel görevi, Makedonya sınırları içinde istikrar ve güveni bozacak her türlü tehdit ve gelişmeyi izlemek ve rapor etmek-

tir.⁵ UNPREDEP bu görevi başarılı bir biçimde yerine getirebilmek için konuşlandırma, arabuluculuk, görüşme, görüş alışverişi ve öteki barışçıl yöntemleri kullanmıştır. Bu barış gücü Güvenlik Konseyi için erken uyarı sistemi olmuş, politik taraflar arasında karşılıklı diyalogun güçlendirilmesini ve ülke içindeki etnik gruplar arası ilişkilerin ve insan hakları uygulamalarının takip edilmesi rollerini üstlenmiştir. UNPREDEP misyonu politik faaliyetler, iyi niyet faaliyetleri, barış gücü yerleştirme ve insani müdahale boyutlarını içermektedir. Buna ilaveten UNPREDEP diğer BM organizasyonları ve HDÖ koordineli çalışarak ülkenin sosyal ve ekonomik gelişimine katkıda bulunmuştur. UNPREDEP, AGİT'e bağlı Üsküp Monitör Misyonu ile yakın işbirliği içinde bulunmuştur ve Makedonya Cumhuriyeti ile mükemmel bir uyum ve koordinasyon yakalamıştır.

Kosova'daki kriz sebebi ile UNPREDEP'in görevinin 28 Şubat 1999 tarihi itibarı ile 6 aylık bir periyot için uzatılması teklif edilmiştir. 21.yy'a az bir süre kala Kosova'da yaşanan gelişmeler sebebiyle çatışmaların yeniden alevlenmesi olasılığına karşı bu önlem alınmıştır. Kosova'da o dönemde yaşanacak çatışma ve şiddet olayları Makedonya açısından tehlikeli sonuçlar doğurabilecekti. Bu öngörü, 2005'te Kosova'da yaşanan olaylar ve bunun Makedonya'ya yansımaları şeklinde gerçeğe dönüşmüştür. Ayrıca o dönemde Dayton Barış Anlaşması'nın uygulama sürecindeki yavaşlık ve aksaklıklar ile mülteci ve yerlerinden edilmiş kişilerin ülkelerine geri dönmesi gibi sorunların bölgesel barış ve istikrarın bozulmasına neden olma ihtimali UNPREDEP misyonunun süresinin uzatılmasının diğer bir sebebidir. Bu dönemde UNPREDEP Yugoslavya Cumhuriyeti sınırı boyunca yaptığı takip ve gözlem görevlerini hem karadan hem havadan sıklaştırmıştır. Ayrıca 24 saat sınır gözlemi ve takibi yapmak için geçici sınır istasyonları kurmuş ve sınırdaki hareketliliği anında rapor edecek bir sistem geliştirmiştir.

⁵UNPREDEP'in kuruluşu Güvenlik Konseyi 11 Aralık 1992 gün ve 795 sayılı kararı ile olmuştur. Kuruluş bildirisi şunları kapsamaktadır: 1- Arnavutluk ve Yugoslav Federal Cumhuriyeti (Sırbistan ve Karadağ) ile Makedonya arasındaki sınırların izlenmesi; 2- varlığı ile Makedonya Cumhuriyeti'nin istikrar ve güvenliğini güçlendirme; 3- ülkeyi tehdit edecek herhangi bir gelişmeyi rapor etme (UNPREDEP, 2011).

Kosova'daki düşük-yoğunluklu (low-intensity) çatışmaların şiddetini arttırmasına rağmen Çin 25 Şubat 1999'da UNPREDEP misyonunu uzatma önerisini BM Güvenlik Konseyi'nde yapılan oylamada veto etmiştir. Buna gerekçe olarak Makedonya'nın Tayvan tarafından yapılan 1 milyar dolar tutarındaki yardımı kabul etmesi gösterilmiştir (Koiwai, 1999, s. 11). UNPREDEP misyonunun görev süresi sona erdikten sonra NATO tarafından Makedonya dışındaki eski Yugoslavya Cumhuriyetlerine yerleştirilen 10 bin kişilik güç önleyici konuşlandırma rolünü bir ölçüde yerine getirmiştir.

3.3. Değerlendirme

Makedonya'da o dönemde silahlı bir çatışmanın önlenmesine birçok faktör neden olmuştur. İlk faktör olarak, Makedonya'da yaşayan Arnavut azınlığı temsil eden güçlerin devlet kurma gibi aşırı isteklerde bulunmaması ve Arnavutları temsil eden Party for Democratic Prosperity (PDP)'nin daha ılımlı bir politika izlemesinden bahsedilebilir.

İkinci bir faktör, Arnavutluk Devlet Başkanı'nın tansiyonun düşürülmesi ve Üsküp yönetimi ile işbirliği ve dayanışmaya dayalı bir politika izlenmesi yönündeki kişisel çabalarıdır. Örneğin Arnavutluk, Makedonya Cumhuriyeti olarak ülkeyi tanımıştır. Makedonya Devlet Başkanı Haziran 1992'de başkent Tiran'ı ziyaret etmiş ve iyi ikili ilişkilerin oluşmasında önemli rol oynamıştır. PDP partisi bu dönemde hükümet ve kabine içinde görev alarak kriz durumlarında tansiyonun düşürülmesi ve yasal çerçeveler içinde azınlık taleplerinin dile getirilmesinde önemli roller almıştır.

Üçüncü olarak, AB, AGİT, ve Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (NATO) gibi bölgesel organizasyonlar kriz dönemlerinde önleyici roller oynamıştır. Arnavutluk, Makedonya ve Bulgaristan'ın bu dönemde Batı yardımına bağımlı olması ve AB ve NATO'ya üye olma çabaları bölgesel örgütlerin aktif rol oynamasını sağlamıştır. Batı ekonomik ve insani yardımları kullanarak bölgeyi etkilemeye çalışmıştır (Rummel, 1996, ss. 197-237). Buna ilaveten uluslararası örgütler de temel önleyici faktörler olmuştur. Örneğin, BM ve AB temsilcileri Yunanistan'ın karantina ve abluka çabalarını önlemiştir. AGİT misyonu erken uyarı sistemi ve bilgi sağlama fonksiyonlarını yerine getirmiş, çatışma taraflarına tavsiyelerde bulunmuş ve siyasi önleyici konuşlandırma

(political preventive deployment) rolü oynamıştır (Munuera, 1994, s. 57). Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği (UAYK) tarafsız bir üçüncü-taraf (third-party) olarak diyalog kanallarının açık tutulması, uzlaşmaya yönelik tavsiyelerde bulunma ve tansiyonun azaltılması yönünde çabalar göstermiştir (Touval, 1996, s. 403-419).

Dördüncü bir faktör, BM güçlerinin önleyici konuşlandırma olarak silahlı çatışmaları önlemek amacı ile Makedonya Cumhuriyeti içine yerleştirilmesidir. UNPREDEP misyonu barış gücünün önleyici bir araç olarak kullanılmasına ve bir BM barış gücü ile istenen amaca ulaşılabileceğine iyi bir örnektir. Eğer bu konuşlandırma doğru zamanda ve uygun bir misyon bildirisi ile yapılırsa istenen sonucu vermektedir. Bu barış gücü Makedonya'ya garanti vermekte ve Sırp'ların potansiyel saldırgan davranışlarını engellemekteydi ve BM Güvenlik Konseyi'nin bölge ile ilgilendiğini göstermektedir. Önleyici konuşlandırmanın en önemli unsuru, inandırıcılığın yüksek olmasıdır. Özellikle BM barış gücü askerleri arasına Amerikan askerlerinin katılmasıyla önleyici konuşlandırmanın etkinliği artmıştır. UNPREDEP, bölgedeki çatışmaların o dönemde Makedonya'ya yayılmasını engellemiştir. Örneğin UNPREDEP, görev süresinin son günlerinde bile Kosova'da yaşanan krizin Makedonya'ya sıçramasına mani olmuştur.⁶

UNPREDEP'in başarısız olmasına neden olabilecek bir faktör ise etnik Arnavutlar ile Slav Makedonlar arasında yaşanacak ve istikrarsızlık yaratacak bir kriz durumuydu. UNPREDEP Makedonya'da yaşayan hem Arnavut azınlık hem Arnavutluk devleti üzerinde dolaylı bir caydırıcılık rolü oynamıştır. Arnavutluk, Batı'dan aldığı yardımlar ve Batı'ya entegrasyonu isteği sebebiyle Batı'nın Makedonya politikasını

⁶Boutros-Ghali şunu belirtmektedir: “ Önleyici diplomasi uluslararası toplumun yapıcı ve aktif katılımını gerektirir. Retorik ile gerçek niyet ve teori ile pratik birbiri ile ilişkilidir. İyi niyet ve önyargıya üstün gelmelidir. İnsan ve material kaynaklar konusunda önleyici diplomasi daha az masraflıdır. Önemli olan politik olarak bu konuda istekli olmaktır. UNPREDEP Birleşmiş Milletler'in ilk ve tek önleyici askeri güç yerleştirmesidir. UNPREDEP barış gücü yerleştime, iyi niyet girişimi (goodoffice) çalışmaları, ve çatışma önlenmesi başarısı konusunda iyi bir örnektir. Tecrübeler çatışmaların yaygınlaştırılması ve şiddetin arttırılmasının önlenmesinin insan kaynaklı bir felaket olan silahlı çatışma ve savaşların karşı etkili olduğunu göstermiştir. Eğer insanların acısı ve yıkımlarını engellememiz konusunda bir ümit veriyor ise önleyici diplomasi Birleşmiş Milletler'in temel amacı olmalıdır “ (Boutros-Ghali, 1996).

desteklemiştir. UNPREDEP tanıma sorunu ile ilgili Yunanistan'a da caydırıcı bir mesaj yollamıştır.

UNPREDEP misyonunun başarısını özetlemek gerekirse:

- Eski Yugoslavya'nın genel durumuna ilişkin barışçı çözümler konusunda uluslararası toplumun çabalarına ek bir destek sağlama;
- Güvenlik Konseyi'ne değerli bir yol gösterici kaynak olma;
- Siyasi partiler arasında karşılıklı diyalogu güçlendirme ve etnik gruplar arası ilişkiler ve insan haklarının izlenmesine yardım etme;
- Sınır boyunca ortaya çıkan çatışma olasılıkları durumlarında başarılı arabuluculuk rolü oynama ve görevli olduğu sınır bölgelerinde, özellikle kuzey sınırında askeri devriye görevini yerine getirerek iki tarafın karşı karşıya gelmesini engelleme
- Arnavutluk ve Yugoslavya Federal Cumhuriyeti ile Makedonya arasında askeri yetkililer arasında karşılıklı ve yararlı iletişim kurulmasını sağlama
- Boutros Ghali'nin *Barış İçin Bir Gündem* adlı raporunda belirttiği önleyici diplomasi kavramının tüm yönleri ile uygulanması ve
- Uygulama sırasında görevi kapsamında, politik ve iyi niyet misyonları, konuşlandırma ve insani konular arasında güçlü bağ kurulması (UNPREDEP, 2011).

3.4. BM önleyici misyonu sonrası gelişmeler

BM güçleri Makedonya'dan ayrıldıktan sonra NATO ve AB aktif olarak Makedonya'da rol almıştır. Bunun sonucu olarak NATO birlikleri 3.500 kişilik askeri güç konuşlandırarak iki tane askeri operasyon yürütmüşlerdir. Bunlar Essential Harvest/TF Harvest Operasyonu (22 Ağustos-23 Eylül 2001, NATO) ve Concordia Operasyonudur. (Mart 2003-devam ediyor, EU).

Dersler ve tavsiyeler

İlk alınacak ders Makedonya'daki kriz durumuna zamanında ve kararlı bir şekilde cevap verilmesi ve gerekli adımların atılmasıdır. Avrupa Birliği'nin tanıma ve ekonomik yardım gibi pozitif yaptırımları kullanması, çatışmanın yayılmasını önleyen diğer faktörlerdir. Fakat

Yunanistan'ın baskıları sonucu BM'nin Makedonya konusunda ortak bir dış politika yürütememesi, önleyici diplomasi konusunda başarıyı gölgeleyebilecek bir faktör olarak görülebilir (Rotberg, 1996, ss. 263-269).

İkinci ders, önleyici konuşlandırmanın ekonomik pozitif ve negatif yaptırımlar ve üyelik süreci görüşmeleri gibi öteki barışçıl çözüm yöntemleri ile birlikte ele alınması gerekliliğidir. Makedonya finansal ve teknik yardıma oldukça çok ihtiyaç duymaktadır. Yunanistan ablukası sonucu ulaşım yollarının kesilmesi, pazar kaybı ve hammaddeye ulaşamama gibi sorunlar yaşanmıştır. Ayrıca pazar ekonomisine geçiş sancuları ve belirsizlik ortamı yatırım ve dış yardım konularında problemlere yol açmıştır. Yugoslavya'ya (Sırbistan ve Karadağ) uygulanan yaptırımlar ek zorluklar getirmiştir. Bu sebeplerden Makedonya 120 milyon dolarlık Dünya Bankası borcunu ödeyebilmek ve buğday gibi temel ihtiyaç maddelerine ulaşmak için dış yardıma bağımlı ve muhtaç hale gelmiştir. Bu dönemde AB, IMF ve Dünya Bankası Makedonya'ya dış yardımlar sağlamıştır. AB ile gelecekte entegrasyon olasılığı bir başka pozitif teşviktir (Stein, 1996, ss. 339-381). Reinicke önerisi, Makedonya'nın tanınma sorunu çözüldükten sonra bölgesel düzeyde örneğin Makedonya, Yunanistan, Arnavutluk, Bulgaristan, Türkiye, Sırbistan, Karadağ ve Kosova düzeyinde bölgesel işbirliği ve entegrasyon örgütü kurulmalıdır (1996, ss. 281-339).

Arnavut sorununu kısa dönemde çözmek mümkün olmadığı için etnik Arnavut nüfusun *de facto* statüsünün iyileştirilmesi yönünde çabalar sarf edilmelidir. Örneğin, etnik Arnavutlar idari yapı ve yönetim içinde etkilerini arttırabilir ve kendi ana dillerinde öğrenim ve yayın hakkına kavuşabilir. Ayrıca Kosova sorununun çözülmüş olması Makedonya'daki durumun istikrarı açısından önemlidir.

Eski Sırp lider Miloseviç aşırı-milliyetçi isteklerini elde etmek için Makedonya'yı istikrarsızlaştırma yönünde adımlar attığında yumuşak önleyici konuşlandırmanın yeterli olmadığı görülmüştür. UNPREDEP gücünün geri çekilmesinden sonra NATO ve AB'nin askeri güç olarak bulunması önleyici diplomasi açısından önemlidir. Ayrıca BM monitor varlığı ve NATO askeri planlarının BM ile entegre olması diğer önemli faktörlerdir. UNPREDEP benzeri savaşa hazır kuvvetlerin dünyanın çeşitli bölgelerine konuşlandırılması önerilmektedir.

Sonuçlar

Güney Doğu Avrupa, Balkanlar ve eski Sovyetler Birliği topraklarında etnik-ulusal çatışmaların istikrarı bozucu bir unsur olarak ortaya çıkmaları mümkündür. Bugün temel sorun uluslararası toplumun müdahale kararı alıp almayacağı değil çatışmaların “ekranlara” ulaşmadan yeterli erken uyarı sistemleri kullanarak çatışmalara gereken ilgi ve alanının gösterilmesidir. Genellikle çatışmalara verilen yanıt çok geç yada çok yetersiz olabilmektedir. İç savaş ve devlet içi çatışmalarla ilgili olarak “önleyici” ve “öngörücü” unsurlar arasında çatışma önlenmesine önem verilmelidir. Hızlı reaksiyon kapasiteleri geliştirilmeli ve belirli kriterlerin yerine getirilmesi halinde otomatik olarak harekete geçilmelidir (Peck, 1996).

Makedonya askeri güçlerinin önleyici olarak konuşlandırılması çatışma önlenmesinin ilk test edildiği örnek olaydır. BM Güvenlik Konseyi’nin bu konuda bir mesaj göndermesi açısından da önemlidir. Sırbistan’a Makedonya’nın toprak bütünlüğü ve bağımsızlığının garanti altında olduğunu da belirtmektedir. Amerikan askerlerinin Birleşmiş Milletler güçlerine katılması UNPREDEP’in etkisini iki katına çıkarmış ve Arnavutluk ve Yunanistan’a karşı caydırıcı bir unsur olmuştur. UNPREDEP’de bulunan mavi berelilerinin sayısının çok kapsamlı bir askeri saldırıyı önleyemeyeceği açıktır. UNPREDEP sahip olduğu sembolik değer doğrultusunda temel görevini yerine getirmiştir. Balkanlar bölgesinde tansiyonun hala yüksek olması sebebi ile önleyici askeri güç yerleştirilmesi hala gereklidir.

UNPREDEP misyonunun başarısını sağlayan faktörler şunlardır:

- uygulamanın zamanlaması;
- konuşlandırma yapılan alanlarda göreceli olarak düşük seviyeli tansiyon olması;
- açık amaç ve misyon;
- uluslararası toplumun yüksek seviyedeki ilgisi;
- bölgesel ve hükümet-dışı örgütler arası işbirliği;
- Makedonya hükümeti, birbirine karşıt politik güçler ve etnik toplumların liderlerinin güçlü desteği (Ackerman, 1996, ss. 83-97).

Bu konuşlandırmanın etkinliği Amerika Birleşik Devletleri'nin Makedonya'daki çatışma önlenmesine katılması ile yükselmiştir. Eğer tüm taraflar önleyici konuşlandırmanın amaçları ve önleyici etkileri konusunda tam bir oydaşma içinde olur iseler BM'in önleyici konuşlandırma işlemi insansal ve finansal maliyetler açısından da amacına ulaşır. Önleyici konuşlandırmanın bir örneği olan UNPREDEP, geleneksel barış gücü özelliklerine de sahiptir: Hafif silahlı birlikler ve kendini savunma amaçlı güç kullanma.

Bazı durumlarda çatışmanın ortaya çıkmasının kaçınılmaz olması halinde başka tedbirler gerekebilir. Bu gibi durumlarda askeri güçlerin misyonunda da belirtilen katı ya da kuvvetli önleyici asker yerleştirme, çatışmanın önlenmesi veya azaltılması için gerekli olabilir. Bu durumda konuşlandırılan askeri güçlerin gerek sayı gerek diğer yönlerden yeterli derecede güçlü olması yada gerekli durumlarda derhal takviye güçler ve malzeme gönderilmesi gerekebilir. Ayrıca çatışmanın içindeki devletlerden en az biri, ya da iç çatışmalarda hükümet, önleyici konuşlandırma talep etmelidir. İç çatışmalarda önleyici konuşlandırma çatışmayı dondurmakta ve insani yardımlar ve siyasi görüşmeler için gerekli ortamı sağlamaktadır. Fakat iç çatışmalarda ayırım çizgisinin belirlenmesi zordur. Bu tür "kuvvetli" asker yerleştirmelerde Birleşmiş Milletler misyonu altında ülkeler arasında bir koalisyon ya da tek bir süper güce ihtiyaç vardır. Avrupa örneğinde, Avrupa Birliği ya da NATO gibi bölgesel örgütler sorumlu olabilir (Birckenbach, 1997).

Birleşmiş Milletler gelecekte yapılacak önleyici konuşlandırmalar için açık amaçlar, açık misyon, erken uyarı ve kapsamlı siyasi ve ekonomik süreçler arasında bağlantı kurulması gibi katı ve net kriterler belirlenmelidir. Bölgesel organizasyonlar önleyici konuşlandırmanın uygulanabilir olması için tüm tarafların ve bölgesel aktörlerin onayını almalıdır. Önleyici konuşlandırma tek başına ele alınmamalıdır. Bu tedbir ile birlikte kapsamlı diplomatik süreçler, Güvenlik Konseyi ve uluslararası toplumun aktif katılımı gerekir. Önleyici konuşlandırma gelecekte sistematik ve kapsamlı olabilir. Son olarak, önleyici diplomasi sistemi uluslararası sistem içinde kurulmalı ve uluslararası, bölgesel ve yerel toplumlar, organizasyonlar ve hükümetler aktif olarak bu sistemde yer almalıdır (Deng, 1997).

Kaynakça

- Ackerman, Alice and Antonio Pala. (1996), "From Peace keeping to Preventive Deployment: A Study of the United Nations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", *European Security* 5, no. 1, Spring 1996, ss.83-97.
- Beska, Violeta Petroska. (1996), "NGOs, Early Warning, and Preventive Action: Macedonia", in *Vigilance and Vengeance: NGOs Preventing Ethnic Conflict in Divided Societies*, ed. Robert I. Rotberg, Brookings Institution Press: Washington D.C., ss.133-147.
- Birckenbach, Hanne-Margaret. (1997), *Preventive Diplomacy: Conclusions from International Intervention into the Estonian and Latvian Conflicts over Citizenship*, SCHIFF, Kiel.
- Boutros-Ghali, Boutros. (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace making and Peace-Keeping*. A report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on January 31, 1992. New York: United Nations, June 17, 1992. Doküman No: A/47/277 - S/24111 <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>, Erişim tarihi: 11 Kasım 2011.
- Boutros-Ghali, Boutros (1996). *International Workshop, An Agenda for Preventive Diplomacy: Theory and Practice*, Skopje, 16-19 October 1996.
- Bugajski Janusz. (1994), *Ethnic Politics in Eastern Europe: A Guide to Nationality-Policies, Organizations, and Parties*, New York: M.E. Sharpe.
- Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes, "Introduction", in *Preventing Conflict in the Post-Communist World*, ed. Abram Chayes and Antonia Handler-Chayes, The Brookings Institution: Washington D.C., 1996, s. 3-24.
- Chigas, Diana with Elizabeth McClintock and Christophe Kamp. (1996), "Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation", in *Preventing Conflict in the Post-Communist World: Mobilizing International and Regional Organizations*, eds. Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, The Brookings Institution: Washington D.C., ss. 25-99.
- CIA Country Report, 1998, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mk.html>
- Courbage, Youssef ve Ronald Wilkens (2003), "Censuses, Elections, Population: The Case of Macedonia", *Population*, vol. 58, no.4/5 (Jul-Oct 2003), ss. 429-450
- Crook, John R., "U.S. Relations with Republic Macedonia", *The American Journal of International Law*, Jan. 2005, 99:1, Law Module, s. 254.
- Deng, Francis. (1997), *Preventive Diplomacy: The Case of Sudan*, ACCORD.
- Evans, Gareth. (1993), *Cooperating For Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Australia: Allen&Unwin.

- Evans, Gareth. (1994), "Security Peace in the Post-Cold War Era: Issues Confronting the International Community", in *UN Peacekeeping at the Crossroads*, ed. Kevin Clements and Christine Wilson, Canberra; Peace Research Centre, ss.25-48.
- Forrester, Geoff. (1994), "Some Aspects of Preventive Diplomacy", in *UN Peacekeeping at the Crossroads*, ed. Kevin Clements and Christine Wilson, Canberra; Peace Research Centre, ss.49-59.
- Frankel, Eran. (1996), "International NGOs in Preventive Diplomacy and Early-Warning: Macedonia", in *Vigilance and Vengeance: NGOs Preventing Ethnic Conflict in Divided Societies*, ed. Robert I. Rotberg, Brookings Institution Press: Washington D.C., ss.113-133.
- Koiwai Mayura. (1999), "Veto ends UN mission in Macedonia", *Peacekeeping & International Relations*, Mar/Apr 1999, vol.28, no.2, s.11.
- Kritz, Neil J. (1996), "The Rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace", in *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, eds. Chester A. Crocker & Fen Osler Hampson and Pamela A. All, United States Institute of Peace Press: Washington D.C., ss. 587-607.
- Lund, Michael S. (1996a), *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Lund, Michael S. (1996b), "Early Warning and Preventive Diplomacy", in *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, eds. Chester A. Crocker & Fen Osler Hampson and Pamela A. All, United States Institute of Peace Press: Washington D.C., ss.379-403.
- MacFarquhar, Emily & Robert I. Rotberg and Martha A. Chen. (1996), "Introduction", in *Vigilance and Vengeance: NGOs Preventing Ethnic Conflict in Divided Societies*, ed. Robert I. Rotberg, Brookings Institution Press: Washington D.C., 1996, ss.3-23.
- Munuera, Gabriel, (1994), *Preventing armed conflict in Europe: lessons from recent experience*, Institute for Security Studies Western European Union, Paris.
- Nicolaidis, Kalypso. (1996), "International Preventive Action: Developing a Strategic Framework", in *Vigilance and Vengeance: NGOs Preventing Ethnic Conflict in Divided Societies*, ed. Robert I. Rotberg, Brookings Institution Press: Washington D.C., ss.23-73.
- Peck, Connie. (1996), *The United Nations as a Dispute Settlement System: Improving Mechanism for the Prevention and Resolution of Conflict*, UNITAR, Kluwer Law International.
- Preventive Deadly Conflict: Final Report (1997), Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, New York.
- Reinicke, Wolfgang. (1996), "Can International Financial Institutions Prevent Internal Violence? The Sources of Ethno-National Conflict in Transitional Societies, in *Preventing Conflict in the Post-Communist World: Mobilizing In-*