

Birleşmiş Milletler Barışı Koruma Operasyonlarında Sorumlu Geçiş Yaklaşımı: MONUSCO'nun Çekilme Süreci

Zeynep ARIÖZ 

Öz

Birleşmiş Milletler (BM) barışı koruma operasyonlarının sonlandırılması, son yıllarda güvenlik, devlet kapasitesi ve ulusal sahiplenmeyi esas alan sorumlu geçiş yaklaşımı doğrultusunda yeniden tanımlanmaktadır. Bu çalışma, Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki BM İstikrar Misyonu'nun (MONUSCO) çekilme sürecinin, BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımının temel ilkelerini ne ölçüde karşıladığını incelemektedir. Araştırmada nitel vaka çalışması yöntemi benimsenmiş; çekilme süreci güvenlik koşulları, devlet kapasitesi, ulusal ve yerel sahiplenme ile planlı ve koşullara bağlı geçiş olmak üzere dört temel ölçüt üzerinden değerlendirilmiştir. Bulgular, MONUSCO'nun çekilme sürecinin kurumsal düzeyde sorumlu geçiş yaklaşımı doğrultusunda tasarlanmasına rağmen, uygulama sürecinde söz konusu dört ölçütün istenilen düzeyde karşılanamadığını ve bu nedenle geçiş sürecinin öngörüldüğü şekilde ilerlemediğini göstermektedir. Çalışma, başarılı bir çıkış stratejisinin yalnızca iyi tasarlanmış bir geçiş planına değil, güvenlik, devlet kapasitesi ile ulusal ve yerel sahiplenme koşullarının sahada eş zamanlı olarak sağlanmasına bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle, çekilme sürecinin ev sahibi devletle iş birliği içinde ve sahadaki koşullar dikkate alınarak yürütülmesi önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Birleşmiş Milletler Barışı Koruma, Çıkış Stratejisi, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, MONUSCO, Sorumlu Geçiş.

Cite this article: Ariöz, Zeynep. (2026). *Birleşmiş Milletler Barışı Koruma Operasyonlarında Sorumlu Geçiş Yaklaşımı: MONUSCO'nun Çekilme Süreci*, *Diplomasi Araştırmaları Dergisi*, 2026, 1-36.

*Dr. Öğr. Üyesi, Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, zarioz@bandirma.edu.tr, 0000-0001-7470-5407, Türkiye, Balıkesir.



Responsible Transition in United Nations Peacekeeping Operations: Withdrawal of MONUSCO

Zeynep ARIÖZ 

Abstract

The termination of United Nations (UN) peacekeeping operations has increasingly been reframed through the responsible transition approach, emphasizing security, state capacity, and national ownership. This study examines whether the withdrawal of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) meets the principles of the UN's responsible transition approach. Using a qualitative case study, the withdrawal is assessed against four criteria: security conditions, state capacity, national and local ownership, and a planned and conditions-based transition. Findings show that although MONUSCO's withdrawal was designed in line with the responsible transition approach, these criteria were not adequately met during implementation, preventing the transition from proceeding as envisaged. The study demonstrates that a successful exit strategy depends on a transition plan and simultaneous security, state capacity, and national and local ownership. Therefore, withdrawal should be conducted with the host state and according to conditions on the ground.

Keywords: Democratic Republic of the Congo, Exit Strategy, MONUSCO, Peacekeeping, Responsible Transition.

GİRİŞ

Birleşmiş Milletler (BM) barışı koruma operasyonları, Soğuk Savaş yıllarında uluslararası barış ve güvenliğin korunması amacıyla öngörülen kolektif güvenlik mekanizmasının siyasi çatışmalar nedeniyle beklenen etkinlikte işletilememesi üzerine geliştirilen pratik bir çözüm mekanizması olarak ortaya çıkmıştır (Boutros Boutros-Ghali, 1992). İlk dönem misyonlar, çatışan tarafların açık rızasına dayanması, tarafsızlığını koruması ve yalnızca meşru müdafaa durumunda güç

kullanması esasına göre şekillenmiştir. Operasyonlar temel olarak ateşkeslerin gözetimi, tarafların ayrılması ve tampon bölgelerin oluşturulması gibi sınırlı görevleri yerine getirmiştir (Goulding, 1993). Ancak Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte uluslararası çatışmaların niteliğinde yaşanan değişim, barışı koruma operasyonlarının hem görev anlayışını hem de uygulama alanlarını önemli ölçüde dönüştürmüştür. Devletler arası savaşların yerini büyük ölçüde devlet içi çatışmaların, silahlı grupların ve çok boyutlu insani krizlerin almasıyla birlikte BM misyonları, ateşkesi denetleyen geleneksel yapılar olmaktan çıkarak sivillerin korunması, güvenlik sektörü reformu (Security Sector Reform–SSR), (Disarmament, Demobilization and Reintegration – DDR), seçim süreçlerine destek verilmesi, devlet kurumlarının güçlendirilmesi ve barış inşası faaliyetlerini kapsayan çok boyutlu operasyonlara dönüşmüştür (Bellamy & Williams, 2020; Doyle & Sambanis, 2000).

Barışı koruma operasyonlarının görev yelpazesinin genişlemesi, sahada kalış sürelerinin uzaması ve çatışma ortamlarının giderek daha karmaşık hâle gelmesi, BM misyonlarının etkinliği ve sürdürülebilirliği konusunda yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir. Özellikle Bosna-Hersek, Ruanda ve Somali deneyimleri, mevcut barışı koruma anlayışının operasyonel ve kurumsal açıdan önemli eksikliklerini ortaya koymuştur. Başarısız deneyimler sonucunda BM bünyesinde kapsamlı reform girişimleri başlatılmıştır. Bu süreçte hazırlanan Brahimi Raporu (UN General Assembly, 2000) operasyonların daha gerçekçi görev yetkileriyle donatılması, yeterli kaynaklarla desteklenmesi ve devlet kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik öneriler sunmuştur. İzleyen dönemde yayımlanan High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) Raporu (UN General Assembly, 2015), siyasi çözümlerin barışı koruma faaliyetlerinin merkezine yerleştirilmesi, ulusal sahiplenmenin güçlendirilmesi, esnek misyon tasarımları ve uluslararası ortaklıkların geliştirilmesi gerektiğini vurgulamıştır (UN General Assembly, 2015). Bu reform süreci, BM Genel Kurulu'nun Sürdürülebilir Barış (*Sustaining Peace*) kararlarıyla kurumsallaşmıştır. Böylece, barışın yalnızca çatışmaların sona erdirilmesiyle değil, çatışmaların önlenmesi, yapısal nedenlerinin giderilmesi ve güvenlik, kalkınma ile devlet kapasitesinin birlikte güçlendirilmesi yoluyla korunabileceği anlayışı benimsenmiştir (General Assembly, 2016). Bu yaklaşım daha sonra Barış İçin Eylem (Action for Peacekeeping-A4P) girişimiyle

operasyonların etkinliği, hesap verebilirliği ve ortaklık temelli yürütülmesine yönelik ilkelerle desteklenmiştir (UN, 2018).

BM barışı koruma anlayışında yaşanan bu dönüşüm, operasyonların yalnızca nasıl yürütüleceğine değil, nasıl sonlandırılacağına ilişkin yaklaşımları da değiştirmiştir. Öncelikle, başarılı bir çıkış stratejisinin iyi planlanmış bir giriş stratejisine dayanması gerekliliği gündeme taşınmıştır. *Strateji olmadan çıkış olmaz (No Exit Without Strategy)* ilkesiyle, barışı koruma operasyonlarının sonlandırılmasına ilişkin kararların önceden belirlenmiş bir çıkış stratejisine, açık ölçütlere (*benchmarks*) ve siyasi sürecin sürdürülebilirliğini gözeten bir planlamaya dayanması gerektiği anlayışı benimsenmiştir (UN Security Council, 2001). BM'nin barışı koruma yaklaşımı, zaman içinde sürdürülebilir barışın tesisini esas alan ve çekilme süreçlerini güvenlik koşulları, devlet kapasitesi ve ulusal sahiplenme gibi ölçütlere dayandıran sorumlu geçiş (*responsible transition*) anlayışına evrilmiştir. Bu yaklaşım, barışı koruma operasyonlarının sonlandırılmasını yalnızca askerî bir çekilme süreci olarak değil, görev ve sorumlulukların ulusal kurumlara güvenlik koşulları, devlet kapasitesi ve ulusal sahiplenme esas alınarak kademeli ve koordineli biçimde devredildiği stratejik bir geçiş süreci olarak ele almaktadır (DCO-DPO-DPPA-UNDP, 2021). Bu anlayış, BM Güvenlik Konseyi'nin 2594 sayılı kararı ile kurumsal düzeyde daha da güçlendirilmiş (UN Security Council, 2021), geçiş süreçlerinin misyonun başlangıcından itibaren planlanması, ev sahibi devlet, BM Ülke Ekibi (United Nations Country Team-UNCT) ve diğer paydaşlarla koordinasyon içinde yürütülmesi gerektiği vurgulanmıştır (UN, 2021). Dolayısıyla sorumlu geçiş yaklaşımı, çekilmeyi operasyonun sonunda başlayan idari bir süreç olarak değil, misyonun başlangıcından itibaren planlanması gereken bütüncül bir strateji olarak değerlendirmektedir.

Bu yaklaşımın uygulamaya geçirildiği en dikkat çekici örneklerinden biri, BM tarihinin en büyük, en uzun süreli ve en maliyetli barışı koruma operasyonlarından biri olan Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki BM İstikrar Misyonu (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo-MONUSCO)'dur. Yaklaşık yirmi beş yıldır ülkede faaliyet gösteren misyon, zaman içerisinde ateşkesin izlenmesi görevinden sivillerin korunması, silahlı

gruplarla mücadele, güvenlik sektörü reformunun desteklenmesi ve devlet otoritesinin güçlendirilmesine kadar uzanan geniş bir görev alanı üstlenmiştir (UN Security Council, 2021). Bununla birlikte, ülkede devam eden güvenlik sorunları, yerel halkın misyonun etkinliğine yönelik eleştirileri ve Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümetinin misyonu sona erdirmeye talebi, MONUSCO'nun çekilme sürecinin planlanmasını BM açısından kritik bir uygulama alanı hâline getirmiştir. Bu doğrultuda BM, operasyonu ani biçimde sonlandırmak yerine ev sahibi ülke ile planlanan kademeli ve sorumlu bir geçiş yaklaşımını benimsemiş ve çekilme sürecini aşamalı olarak yürütmeye başlamıştır. Bu yönüyle MONUSCO, BM'nin güncel çıkış stratejisi anlayışını değerlendirmek için kritik bir vaka niteliği taşımaktadır.

Uluslararası literatürde MONUSCO'nun performansı, sivillerin korunması, kuvvet kullanımı, misyonun etkinliği ve 23 Mart Hareketi (*Mouvement du 23 Mars-M23*) üzerine çok sayıda çalışma bulunmakta (Autesserre, 2010; Hultman vd., 2019; Reynaert, 2011; Tull, 2018); son dönemde ise BM geçişleri ve MONUSCO'nun çekilme sürecine yönelik politika odaklı çalışmalar da bulunmaktadır (International Peace Institute, Security Council Report & Stimson Center, 2023; Teiner, 2024). Bununla birlikte misyonun 2023 sonrasında başlayan kademeli çekilme sürecini BM'nin sorumlu geçiş anlayışı doğrultusunda bütüncül biçimde değerlendiren çalışmaların sayısı özellikle Türkçe yazında oldukça sınırlıdır. Bu durum, BM barışı koruma operasyonlarının sonlandırılmasına ilişkin güncel tartışmalar açısından önemli bir araştırma boşluğuna işaret etmektedir.

Bu çalışma, BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımını MONUSCO'nun Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki kademeli çekilme süreci üzerinden incelemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışma, "MONUSCO'nun çekilme süreci BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımı çerçevesinde nasıl değerlendirilebilir?" sorusuna odaklanmaktadır. Bu yönüyle çalışma, MONUSCO'nun çekilme sürecini yalnızca kronolojik gelişimi açısından ele almakla kalmamakta; aynı zamanda söz konusu süreci BM'nin son dönem reform gündemi ve sorumlu geçiş yaklaşımı çerçevesinde değerlendirmektedir.

Çalışmanın izleyen bölümleri şu şekilde yapılandırılmıştır. Girişi izleyen Yöntem bölümünde araştırmanın vaka seçimi, veri kaynakları, analiz ölçütleri ve sınırlılıkları açıklanmaktadır. Ardından Çıkış Stratejisi ve Sorumlu Geçiş

Yaklaşımı bölümünde çalışmanın kavramsal çerçevesi ortaya konulmaktadır. Bunu izleyen bölümde Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki çatışma ortamı ile MONUSCO'nun kuruluşundan çekilme kararına uzanan süreç ele alınmaktadır. Analiz bölümünde MONUSCO'nun kademeli çekilme süreci güvenlik koşulları, devlet kapasitesi, ulusal ve yerel sahiplenme ile planlı ve koşullara bağlı geçiş ölçütleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. Tartışma ve Sonuç bölümünde ise temel bulgular değerlendirilmekte, politika önerileri sunulmakta ve gelecekte yapılabilecek araştırmalara ilişkin çıkarımlara yer verilmektedir.

YÖNTEM

Çalışma, nitel araştırma yaklaşımı kapsamında süreç odaklı tek vaka analizi desenine dayanmaktadır. MONUSCO, BM'nin en uzun süreli ve kapsamlı barışı koruma operasyonlarından biri olması ve çekilme sürecinin BM'nin güncel sorumlu geçiş yaklaşımının uygulandığı bir dönemde yürütülmesi nedeniyle amaçlı olarak seçilmiştir. Süreç odaklı analiz kapsamında öncelikle Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki çatışma ortamı, MONUSCO'nun kuruluşu ve görev alanındaki dönüşüm ile çekilme kararına uzanan gelişmeler ortaya konulmuş; ardından 2023–2025 dönemindeki kademeli çekilme süreci belirlenen analitik ölçütler üzerinden değerlendirilmiştir. Böylece vaka, yalnızca çekilmenin kronolojik gelişimi açısından değil, sorumlu geçiş yaklaşımının sahadaki uygulanma koşulları bakımından incelenmiştir.

BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımında vurgulanan temel ilkelerden hareketle, bu çalışmada MONUSCO'nun çekilme süreci güvenlik koşulları, devlet kapasitesi, ulusal ve yerel sahiplenme ile planlı ve koşullara bağlı geçiş olmak üzere dört temel değerlendirme ölçütü üzerinden analiz edilmektedir (UN General Assembly, 2023; UN Security Council, 2021). Güvenlik koşulları, siyasi şiddet olayları, çatışmaya bağlı ölümler, yerinden edilme ve güvenlik boşluğu riski; devlet kapasitesi, ulusal kurumların güvenlik sorumluluklarını devralabilme gücü, hükümet etkinliği ve siyasi istikrar; ulusal ve yerel sahiplenme, hükümetin çekilme sürecine yaklaşımı, BM ile koordinasyon mekanizmaları ve yerel toplumun misyona yönelik tutumları; planlı ve koşullara bağlı geçiş ise görev devrinin aşamalı biçimde gerçekleştirilmesi

ve çekilme takviminin sahadaki koşullara göre uyarlanması üzerinden değerlendirilmiştir.

Analizde özellikle 2023–2025 dönemine odaklanılmasının nedeni, Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümetinin 2023 yılında çekilmenin hızlandırılmasını talep etmesi, aynı yıl yenilenen Ortak Geçiş Planı ile çekilme sürecinin somutlaşması ve 2024 itibarıyla aşamalı çekilmenin uygulamaya geçirilmesidir. Araştırma, BM Güvenlik Konseyi kararları, Genel Sekreter raporları, MONUSCO Ortak Geçiş Planı, diğer resmî BM belgeleri ve ilgili akademik literatürü kapsayan nitel kaynaklara dayanmaktadır. BM belgelerinin seçiminde, özellikle 2023–2025 dönemindeki çekilme süreci esas alınmış; MONUSCO’nun görev yetkisi, geçiş ve çekilme süreci, güvenlik koşulları, devlet kapasitesi, ulusal ve yerel sahiplenme ile görev devrine ilişkin doğrudan bilgi içeren belgeler incelemeye dâhil edilmiştir. Bu nitel analiz, çekilme dönemindeki eğilimleri betimlemek amacıyla BM, ACLED, UCDP, UNHCR ve Dünya Bankası verileriyle desteklenmiştir. Nicel göstergeler nedensel ilişki kurmak amacıyla değil, belirlenen ölçütlere ilişkin gelişmelerin dönemsel seyrini ortaya koymak amacıyla kullanılmıştır.

Çalışmanın bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Tek vaka çalışmasına dayanması nedeniyle elde edilen bulguların diğer BM barışı koruma operasyonlarına doğrudan genellenmesi sınırlıdır. Ayrıca yerel sahiplenmeye ilişkin düzenli ve karşılaştırılabilir kamuoyu verilerinin sınırlı olması nedeniyle bu boyut ağırlıklı olarak BM belgeleri, akademik çalışmalar ve diğer ikincil kaynaklar üzerinden değerlendirilmiştir.

ÇIKIŞ STRATEJİSİ VE SORUMLU GEÇİŞ YAKLAŞIMI

Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle birlikte uluslararası çatışmaların niteliğinde meydana gelen değişim, BM barışı koruma operasyonlarının görev kapsamını ve işleyişini önemli ölçüde dönüştürmüştür. Devletler arası savaşların yerini giderek devlet içi çatışmaların, devlet dışı silahlı aktörlerin ve uzun süreli istikrarsızlıkların alması, geleneksel barışı koruma anlayışının yeni güvenlik ortamına cevap vermekte yetersiz kalmasına yol açmıştır (Diehl & Druckman, 2010; Doyle & Sambanis, 2006). Özellikle çok sayıda silahlı aktörün yer aldığı devlet içi çatışmalarda ateşkesin sürdürülmesi, sivillerin korunması ve şiddetin kontrol altına alınması giderek güçleşmiş; Bosna-Hersek ve Ruanda örneklerinde görüldüğü

üzere, BM barış güçlerinin sahada bulunduğu dönemlerde dahi ağır insan hakları ihlalleri yaşanmıştır (Howard, 2008). Bu gelişmeler karşısında BM misyonlarının kapsamı önemli ölçüde genişlemiştir. Ateşkesin gözetilmesi ve tarafların ayrıştırılması gibi sınırlı görevler üstlenen hafif silahlı askerî gözlem operasyonları, zamanla sivillerin korunması, seçim süreçlerinin desteklenmesi, güvenlik sektörü reformu, devlet kurumlarının güçlendirilmesi ve barışın kalıcı hâle getirilmesine yönelik faaliyetleri kapsayan, gerektiğinde güç kullanımına da yetki tanıyan çok boyutlu operasyonlara dönüşmüştür (DPKO, 2008). Operasyonların görev alanının genişlemesi, personel sayılarının artması ve misyonların sahada daha uzun süre görev yapması, barışı koruma operasyonlarının yalnızca nasıl kurulacağı ve yürütüleceği değil, aynı zamanda hangi koşullar altında ve nasıl sonlandırılacağı sorusunu da BM reform gündeminin temel başlıklarından biri hâline getirmiştir. Özellikle 1990'lı yıllarda operasyonlarda karşılaşılan güçlükler ve zaman içinde edinilen deneyimler, barışı koruma operasyonlarının sonlandırılmasına ilişkin kurumsal bir yaklaşım geliştirilmesi ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu çerçevede BM belgelerinde ve ilgili literatürde, operasyonların stratejik bir planlama çerçevesinde sonlandırılması gerektiğini ifade eden strateji olmadan çıkış olmaz ilkesi öne çıkmıştır. Bu yaklaşımla, bir operasyonun sonlandırılmasının yalnızca askerî birliklerin geri çekilmesi anlamına gelmediği, kalıcı barışın sürdürülebilmesi için siyasi, kurumsal ve güvenlik alanlarında belirli koşulların sağlanmasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle çıkış stratejisi, operasyonun son aşamasında hazırlanan geçici bir plan değil, misyonun tasarımından itibaren tüm faaliyetlere yön veren stratejik bir planlama aracıdır. Sürdürülebilir bir barış için operasyonun sonlandırılması kararı, somut kıstaslara dayandırılmalıdır. Nitekim literatürde erken bir çekilmenin barış ve sivillerin korunması açısından ciddi riskler yaratabileceği, buna karşılık misyonların gereğinden uzun süre devam etmesinin de meşruiyet ve ulusal egemenlik açısından sorunlar doğurabileceği vurgulanmaktadır (Aloyo & Swenson, 2023). Çekilme sürecinde çatışmanın temel nedenlerinin çözüldüğü ve yerel kurumların uyuşmazlıkları barışçıl yollarla yönetebilecek kapasiteye ulaşmış olması hedeflenmektedir (UN Security Council, 2001). İlk dönem çıkış stratejileri daha çok seçimlerin gerçekleştirilmesi, geçiş hükümetlerinin kurulması veya askerî çekilmenin tamamlanması gibi kısa vadeli ve

operasyonel hedeflere odaklanırken, bu yaklaşımın çatışmaların yeniden başlamasını önlemede tek başına yeterli olmadığı görülmüştür. Angola ve Kamboçya gibi örneklerde seçim sonuçlarını kabullenmeyen grupların yeniden şiddete başvurusu veya 1996 Bosna seçimlerinde görüldüğü gibi erken seçimlerin aşırı ve milliyetçi liderlerin iktidarını pekiştirmesi, hızlı seçimlerin tek başına kalıcı başarı getirmediğini göstermiştir. Bu çerçevede seçimler, demokratik devlet inşası ve barışın kalıcı kılınması sürecinin son noktası değil, yalnızca başlangıç aşaması olarak değerlendirilmiştir (Durch, 2010). 1990'lardaki başarısız örnekler, misyonların sona ermesinin sürdürülebilir barışın tesis edildiği anlamına gelmediğini; güvenlik reformu, DDR, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi ve devlet kurumlarının kapasitesinin geliştirilmesi gibi barış inşası unsurlarının geçiş sürecinin ayrılmaz parçaları olduğunu ortaya koymuştur. Bu deneyimler, çıkış stratejilerinin yalnızca askerî çekilmeye odaklanmasının yeterli olmadığını göstermiş ve barış inşası faaliyetlerinin geçiş sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilmesine zemin hazırlamıştır (Hirschmann, 2012). Bu süreçte BM, 2005 yılında Barış İnşası Komisyonu'nu kurmuş, 2006 yılında ise Entegre Misyon Planlama Süreci'ni geliştirerek barışı koruma operasyonlarından barış inşası süreçlerine daha planlı ve koordineli bir geçişi kurumsallaştırmaya çalışmıştır (UN, 2008; UN Security Council, 2005). Böylece operasyonların sonlandırılması, yalnızca askerî çekilme olarak değil, uzun vadeli barış inşası sürecinin bir parçası olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, sonraki yıllarda farklı barışı koruma operasyonlarından elde edilen deneyimler, başarılı bir çıkış stratejisinin yalnızca önceden belirlenmiş ölçütlere ve planlı bir çekilme takvimine dayanmasının yeterli olmadığını göstermiştir. Güvenlik koşullarındaki kırılganlığın devam etmesi, devlet kurumlarının yeterli kapasiteye ulaşamaması, yerel desteğin alınamaması ve siyasi uzlaşının kalıcı biçimde sağlanamaması, operasyonların sonlandırılmasının daha bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını gerekli kılmıştır. Bu doğrultuda BM, çıkış stratejisini yalnızca misyonun sona ermesini düzenleyen bir plan olarak değil, barış inşasını destekleyen stratejik bir geçiş süreci olarak yeniden tanımlamaya başlamıştır. Böylece BM, barışı koruma operasyonlarının başarısının öncelikle siyasi çözümlerin desteklenmesine bağlı olduğunu kabul etmiş ve siyasetin önceliği ilkesini reform sürecinin temel dayanaklarından biri hâline getirmiştir (UN General Assembly, 2015). Siyasi çözüm odaklı bu yaklaşım, barış süreçlerinde ulusal aktörlerin rolünü ve kurumlar arası iş birliğini de daha görünür

hâle getirmiştir. Bu çerçevede ulusal sahiplenmenin güçlendirilmesi ile ev sahibi devlet, bölgesel örgütler ve diğer uluslararası aktörler arasında etkin ortaklıkların geliştirilmesi, barışı koruma operasyonlarının başarısı ve sürdürülebilir bir geçiş sürecinin temel koşulları arasında görülmeye başlanmıştır (De Coning, 2018; Fortna, 2008; Labuda, 2020). Özellikle, yerel aktörlerin karar alma süreçlerine daha etkin katılımını öngören yerel sahiplenme yaklaşımı, barış inşası ve barışı koruma literatüründe giderek daha fazla önem kazanmıştır (Mac Ginty & Richmond, 2013; Richmond, 2009). Güncel BM yaklaşımı, geçiş planlamasının operasyonun başlangıcından itibaren yürütülmesini, ulusal sahiplenmenin güçlendirilmesini ve örgüt, ev sahibi devlet ile bölgesel ortaklar arasında eşgüdümün sağlanmasını sorumlu bir geçişin temel unsurları arasında değerlendirmektedir. Bu doğrultuda geçiş stratejileri, devlet kapasitesinin güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması, insan haklarının izlenmesi gibi barış inşası faaliyetlerini de kapsamaktadır. Böylece geçiş yaklaşımı, çıkış stratejisinin yalnızca çekilme takvimini belirleyen bir plan değil, siyasi hedefler, güvenlik koşulları ve devlet kapasitesini birlikte değerlendiren çok boyutlu bir süreç olarak şekillenmiştir. Bu kapsamda geçiş planlamasının operasyonun erken aşamalarından itibaren yürütülmesi, ev sahibi devlet kurumlarının sorumlulukları devralabilecek kapasiteye ulaşması, sivillerin korunmasına yönelik risklerin sürekli değerlendirilmesi ve ulusal sahiplenmenin güçlendirilmesi, başarılı bir çekilme sürecinin temel ölçütleri arasında kabul edilmektedir (UN General Assembly, 2023; UN Security Council, 2021). Literatürde ayrıca barışı koruma operasyonlarının sona ermesinin BM'nin ev sahibi ülkedeki varlığının tamamen sona ermesi anlamına gelmeyebileceği; görevlerin BM ülke ekibine veya daha sınırlı siyasi yapılanmalara devredilmesinin de geçiş sürecinin bir parçasını oluşturabileceği belirtilmektedir (Maekawa, 2023). Bu bağlamda sorumlu geçiş yaklaşımı, geleneksel çıkış stratejisinden farklı olarak yalnızca misyonun ne zaman ve nasıl sonlandırılacağına değil, misyon tarafından yürütülen görevlerin hangi koşullar altında ve ne ölçüde sürdürülebilir biçimde ulusal ve diğer ilgili aktörlere devredilebileceğine odaklanmaktadır. Bu yönüyle geçiş, askerî ve operasyonel bir çekilmenin ötesinde, barışı koruma ile uzun vadeli barış inşası arasındaki

sürekliliğin yönetilmesini içeren daha geniş bir süreç olarak değerlendirilmektedir (Hirschmann, 2012; Zaamoun & Sempijja, 2024).

DEMOKRATİK KONGO CUMHURİYETİ'NDE BM BARIŞI KORUMA OPERASYONLARININ GELİŞİMİ

MONUC'tan MONUSCO'ya Misyonun Gelişimi

Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde BM barışı koruma operasyonunun kurulması, 1998 yılında başlayan İkinci Kongo Savaşı'nın yarattığı bölgesel güvenlik krizinin bir sonucu olmuştur. Bununla birlikte söz konusu çatışmanın arka planı, 1994 Ruanda Soykırımı sonrasında meydana gelen kitlesel nüfus hareketleri ve silahlı grupların ülkenin doğusunda yarattığı istikrarsızlığa kadar uzanmaktadır. Yaklaşık 1,2 milyon Ruandalı mültecinin Zaire'ye sığınması ve eski Ruanda silahlı kuvvetleri ile Interahamwe mensuplarının da mülteci kamplarına yerleşmesi, ülkenin doğusundaki güvenlik ortamını daha kırılgan hâle getirmiştir (UNHCR, 2000). İzleyen süreçte bölgesel aktörlerin de çatışmalara dâhil olması ülkeyi uzun süreli bir istikrarsızlık dönemine sürüklemiştir. 1999 yılında taraflar arasında imzalanan Lusaka Ateşkes Anlaşması, BM'nin ülkedeki barışı koruma misyonunun hukuki temelini oluşturmuştur. Ateşkes Anlaşması'nın uygulanmasını desteklemek ve çatışmanın yeniden tırmanmasını önlemek amacıyla BM Güvenlik Konseyi'nin 1279 sayılı Kararı ile BM Demokratik Kongo Cumhuriyeti Misyonu (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo-MONUC) kurulmuştur (UN Security Council, 1999).

İlk aşamada askerî gözlemcilerden oluşan misyonun temel görevi ateşkesi izlemek, taraflar arasındaki askerî ayrışmayı gözlemlemek ve Lusaka Ateşkes Anlaşması kapsamında oluşturulan Ortak Askerî Komisyonun faaliyetlerini desteklemek olarak belirlenmiştir. Ancak sahadaki güvenlik koşullarının kırılganlığını sürdürmesi, yabancı silahlı grupların varlığını koruması ve insani krizin derinleşmesi nedeniyle MONUC'un görev alanı kısa sürede genişletilmiştir. BM Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen kararlarla misyon yalnızca ateşkesi izleyen bir gözlem operasyonu olmaktan çıkarılmış; siyasi sürecin desteklenmesi, insani yardımların kolaylaştırılması, insan haklarının izlenmesi ile silahsızlanma, terhis, ülkeye geri dönüş ve yeniden entegrasyon süreçlerine destek veren çok boyutlu bir barışı koruma operasyonuna dönüşmüştür. Ülkede siyasi geçiş

sürecinde kaydedilen ilerleme ve önceliklerin çatışma yönetiminden istikrara yönelmesi üzerine Konseyin 1925 sayılı kararı ile misyonun devamı olarak MONUSCO kurulmuştur. MONUSCO'nun kurulmasıyla birlikte misyonun görev alanı istikrarlaştırma yaklaşımı doğrultusunda yeniden şekillendirilmiştir. Böylece sivillerin korunması, devlet otoritesinin güçlendirilmesi, güvenlik sektörü reformunun desteklenmesi ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi temel öncelikler olarak belirlenmiştir (UN Security Council, 2010b). Buna karşın ülkenin doğusunda güvenlik koşulları beklenen ölçüde iyileşmemiştir. Özellikle 2012 yılında M23 isyancı hareketinin yeniden güç kazanması, sivillere yönelik saldırıların artması ve Demokratik Kongo Cumhuriyeti Silahlı Kuvvetleri'nin (*Forces Armées de la République Démocratique du Congo-FARDC*) güvenliği sağlamada yetersiz kalması üzerine BMGK, 2098 sayılı Kararı ile MONUSCO bünyesinde Güç Müdahale Tugayı'nı (Force Intervention Brigade-FIB) kurmuştur (UN Security Council, 2013). FIB, BM barışı koruma tarihinde ilk kez silahlı grupları etkisiz hâle getirme yetkisiyle donatılan saldırı niteliğindeki bir askerî unsur olması bakımından önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu adım, operasyonun barışı korumadan, barışı zorlamaya geçiş olarak değerlendirilmiştir (Doss, 2015). FIB'in daha zorlayıcı bir askerî yaklaşımı temsil etmesi, aynı zamanda BM barışı koruma operasyonlarının temel ilkeleri bakımından da tartışmalara yol açmıştır. Özellikle belirli silahlı grupların hedef alınmasına yönelik açık bir yetkinin benimsenmesi, tarafsızlık ilkesi ile güç kullanımının sınırları arasındaki ilişkinin yeniden değerlendirilmesine neden olmuş ve BM barışı korumasının geleneksel ilkeleri ile sahadaki operasyonel gereklilikler arasındaki gerilimi görünür hâle getirmiştir (Peter, 2015).

M23'e karşı yürütülen ortak operasyonlar sonucunda örgüt, 2013 yılı sonunda önemli ölçüde geriletilmiş olsa da sonraki yıllarda doğu Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde faaliyet gösteren çok sayıdaki silahlı grubun varlığını sürdürmesi ve M23'ün yeniden güç kazanması ülkedeki güvenlik sorunlarının kalıcı biçimde çözülemediğini ortaya koymuştur. 2021-2025 yılları arasında MONUSCO, sivillerin korunması ile devlet kurumlarının güçlendirilmesine yönelik faaliyetlerini sürdürürken, aynı zamanda misyonun kademeli çekilmesine yönelik hazırlıklarını

da yürütmüştür. Ancak 2022 yılında M23'ün yeniden güç kazanması, Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nin doğusunda güvenlik koşullarının belirgin biçimde kötüleşmesine, kitlesel yerinden edilmelere ve insani krizin derinleşmesine yol açmıştır. Buna rağmen BM ile ev sahibi hükümet, 2023 yılında misyonun koşullara bağlı ve aşamalı biçimde sonlandırılmasına ilişkin bir çerçeve üzerinde uzlaşmıştır (UN Security Council, 2023a).

MONUSCO'nun Çekilmesi

BM barışı koruma operasyonları, son yıllarda yalnızca sahadaki güvenlik koşulları nedeniyle değil, aynı zamanda uluslararası siyasi ve kurumsal dinamikler nedeniyle de önemli bir dönüşüm sürecine girmiştir. Güvenlik Konseyi'ndeki görüş ayrılıklarının derinleşmesi, operasyon maliyetlerine yönelik artan bütçe baskıları ve ev sahibi devletlerin misyonların sonlandırılmasına yönelik talepleri, BM'nin yeni büyük ölçekli operasyonlar kurmak yerine mevcut misyonların yeniden yapılandırılmasına ve/veya kademeli olarak sonlandırılmasına neden olmuştur. Bu eğilim, barışı koruma operasyonlarında çekilme stratejileri ile sorumlu geçiş planlamasının giderek daha fazla önem kazanmasına zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda son dönemde BM barışı koruma operasyonlarının genelinde personel sayısı önemli ölçüde azaltılmış, birçok misyon tamamen sonlandırılmış veya küçültülmüştür (Cruz, 2025). MONUSCO ise bu yeniden yapılanma sürecinin merkezindeki operasyonlardan biri hâline gelmiştir.

Yirmi beş yıl boyunca Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde faaliyet gösteren MONUSCO, 16.000'in üzerinde personeli ve 2025–2026 mali yılı için yaklaşık 869,1 milyon ABD doları tutarındaki onaylanmış bütçesiyle BM'nin en büyük, en uzun süreli ve en yüksek bütçeli barışı koruma operasyonlarından biri olmuştur (UN, 2026a). Misyonun uzun yıllar süren varlığına rağmen, ülkenin doğusunda güvenlik sorunlarının devam etmesi, M23 başta olmak üzere silahlı grupların faaliyetlerini sürdürmesi ve yerel halkın misyonun etkinliğine yönelik eleştirilerinin artması, operasyonun geleceğine ilişkin tartışmaları hızlandırmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümeti, güvenlik sorumluluğunun giderek ulusal kurumlara devredilmesi gerektiğini savunarak MONUSCO'nun kademeli biçimde çekilmesini talep etmiştir. Hükümet bu talebini devlet egemenliği ve ulusal sahiplenme ilkeleriyle gerekçelendirmiştir. Ayrıca misyonun uzun yıllardır ülkede bulunmasına rağmen özellikle doğu bölgelerinde

güvenlik sorunlarının kalıcı biçimde çözülemediği yönündeki eleştiriler de bu talebi güçlendirmiştir. Bu talep, son yıllarda ev sahibi devletlerin BM barışı koruma operasyonlarına yönelik rızasının sabit olmadığı ve misyonun varlığı, görev alanı ve etkinliğine ilişkin hükümet tutumlarının zaman içerisinde değişebildiği daha geniş bir eğilimle birlikte değerlendirilebilir. Nitekim ev sahibi devletin rızasının zayıflaması, misyonların görevlerini yerine getirme kapasitesini önemli ölçüde sınırlandırabilmektedir (Koops vd., 2015; Duursma, Lindberg Bromley & Gorur, 2023).

MONUSCO'nun çekilme stratejisi, kamuoyunda görünür hâle geldiği 2023 yılından çok önce planlanmaya başlanmıştır. Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümeti ilk olarak 2009'da geri çekilme çağrısında bulunmuş olsa da Güvenlik Konseyi, ülkenin doğusundaki güvensizlik gerekçesiyle misyonun hemen kapatılmasına karşı çıkmıştır. Konsey, uzun dönemde MONUSCO'nun bir geçiş planı ve çıkış stratejisi geliştirmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda Genel Sekreter'in 2010 tarihli stratejik inceleme raporunda misyonun gelecekteki yeniden yapılandırılması ve çekilmesi; silahlı grupların oluşturduğu tehdidin azaltılması, güvenlik sektörü reformunda ilerleme sağlanması, devlet otoritesinin yeniden tesis edilmesi ve sivillerin korunmasına ilişkin somut başarı ölçütlerine bağlanmıştır. Raporda ayrıca çekilmenin sabit bir takvime göre değil, bu ölçütlerde kaydedilecek ilerlemeye bağlı olarak aşamalı biçimde yürütülmesi ve istikrarın görece sağlandığı bölgelerde görevlerin ulusal kurumlara kademeli olarak devredilmesi öngörülmüştür (UN Security Council, 2010a). Bununla birlikte sonraki yıllarda özellikle ülkenin doğusundaki güvenlik koşullarının beklenen ölçüde iyileşmemesi, silahlı grupların faaliyetlerini sürdürmesi ve güvenlik sektörü reformunda sınırlı ilerleme kaydedilmesi nedeniyle bu ölçütlerin önemli bir bölümü gerçekleştirilememiştir. Bu doğrultuda BM ile Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümeti arasında hazırlanan Ortak Geçiş Planı (*Joint Transition Plan*), çekilmeyi belirli bir takvime bağlı tek seferlik bir askerî geri çekilme olarak değil, güvenlik koşulları ve devlet kapasitesi dikkate alınarak görev ve sorumlulukların ulusal kurumlara aşamalı biçimde devredildiği koşullara dayalı bir geçiş süreci olarak tasarlamıştır. Plan, sivillerin korunmasının sürdürülmesini, devlet otoritesinin

korunmasını, güvenlik boşluğu oluşmasının önlenmesini ve çekilme sürecinin her aşamasının BM ile Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümeti tarafından ortaklaşa değerlendirilmesini temel ilkeler arasında kabul etmiştir (UN Security Council, 2023a). Bu doğrultuda görev ve sorumlulukların ulusal kurumlara devrini öngören geçiş süreci başlatılmıştır. 2024 yılında çekilme planının ilk aşaması uygulanmaya başlanırken, 2025 yılında M23'ün Goma'yı ele geçirmesi ve güvenlik ortamının yeniden kötüleşmesi, geçiş sürecinin oldukça kırılgan bir ortamda yürütüldüğünü ortaya koymuştur. Böylece MONUSCO'nun son dönemi, bir yandan temel görevlerini yerine getirmeye devam ederken diğer yandan sorumluluklarını ulusal makamlara devretmeye hazırlandığı karmaşık bir geçiş süreci olarak şekillenmiştir (UN, n.d.). Bununla birlikte sahadaki güvenlik koşullarının beklenen düzeyde iyileşmemesi, söz konusu geçiş modelinin uygulanabilirliğini ve sürdürülebilirliğini tartışmalı hâle getirmiştir.

BULGULAR: ORTAK GEÇİŞ PLANI'NIN UYGULANMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

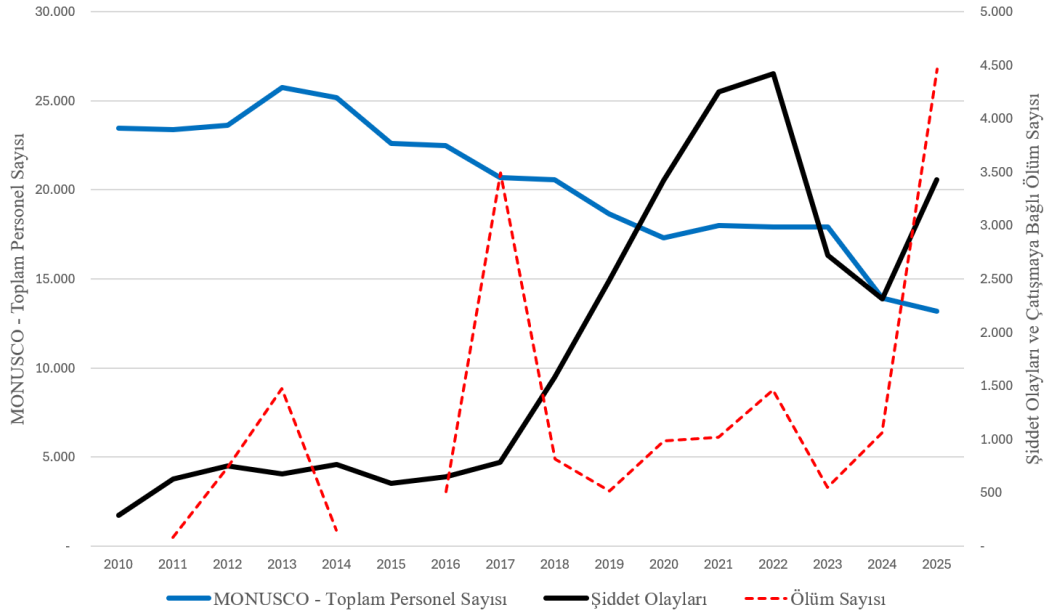
Ortak Geçiş Planı doğrultusunda BM Güvenlik Konseyi, 2717 sayılı kararla MONUSCO'nun kademeli çekilme sürecinin ilk aşamasını onaylamıştır. Karar, çekilmenin ilk olarak Güney Kivu eyaletinden başlatılmasını ve bu aşamanın 2024 yılı içinde tamamlanmasını öngörmüştür. Bununla birlikte Güvenlik Konseyi, çekilme sürecinin sabit bir takvime göre değil, sahadaki güvenlik koşulları, sivillerin korunması ve ulusal kurumların görev ve sorumlulukları devralma kapasitesi dikkate alınarak yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır (UN Security Council, 2023a). Bu doğrultuda MONUSCO, Güney Kivu'daki üslerini ve görevlerini aşamalı olarak Demokratik Kongo Cumhuriyeti makamlarına devretmeye başlamıştır. Çekilme sürecinde herhangi bir güvenlik boşluğu oluşmaması amacıyla üslerin kapatılmasının, ulusal güvenlik güçlerinin ilgili bölgelere konuşlandırılmasıyla eş zamanlı yürütülmesi öngörülmüştür (UN Security Council, 2024a). Çekilme planının ilk aşaması kapsamında Güney Kivu'daki üslerin devri tamamlanmış, ancak Kuzey Kivu ve Ituri'de devam eden güvenlik sorunları nedeniyle sonraki aşamaların uygulanmasında önemli güçlüklerle karşılaşmıştır. MONUSCO'nun boşalttığı bazı stratejik noktaların kısa sürede RDF (Ruanda Savunma Kuvvetleri) ve M23 kontrolüne geçtiği tespit edilmiştir (UN Security Council, 2024b). Bu durum, Ortak Geçiş Planı'nda

öngörülen ölçütlerin sahada ne ölçüde karşılanabildiği sorusunu gündeme getirmiştir. Özellikle güvenlik koşulları, devlet kurumlarının sorumlulukları devralma kapasitesi, yerel sahiplenme düzeyi ve geçiş planının uygulanabilirliği, sürecin başarısını belirleyen temel unsurlar olarak öne çıkmıştır. Bu doğrultuda izleyen bölümde MONUSCO'nun çekilme süreci; (i) güvenlik koşulları, (ii) devlet kapasitesi, (iii) ulusal ve yerel sahiplenme ve (iv) planlı ve koşullara bağlı geçiş olmak üzere dört temel ölçüt çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Güvenlik Koşulları

Ortak Geçiş Planı ve 2717 sayılı Karar uyarınca çekilmenin temel ön koşullarından biri, sivililerin korunmasını sağlayabilecek güvenlik ortamının oluşturulması ve ulusal güvenlik güçlerinin çekilen bölgelerde güvenliği sürdürebilecek kapasiteye ulaşmasıdır. Bu nedenle çekilme sürecinin güvenlik boyutunun değerlendirilmesi, planın uygulanabilirliğinin anlaşılması açısından kritik öneme sahiptir. Bununla birlikte, çekilme sürecinin uygulandığı dönemde Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nin doğusundaki güvenlik ortamı beklenenin aksine daha da kötüleşmiştir. Kırılğan ateşkes girişimlerine rağmen M23 ile FARDC arasındaki çatışmalar sürmüş, özellikle Kuzey Kivu ve Ituri eyaletlerinde silahlı grupların faaliyetleri sivililer açısından ciddi güvenlik riskleri yaratmaya devam etmiştir. Aynı dönemde ülke içinde yerinden edilmiş kişi sayısının 6,3 milyona ulaşması, yaklaşık 26 milyon kişinin ciddi gıda güvensizliği ile karşı karşıya kalması, Kuzey Kivu'da çatışmaya bağlı cinsel şiddet vakalarının önemli ölçüde artması ve insani krizin derinleşmesi, çekilme sürecinin son derece kırılğan bir güvenlik ortamında yürütüldüğünü göstermektedir (UN News, 2023, 2024). 2024 yılında MONUSCO'nun bazı üsleri devretmesinin ardından, bu bölgelerin kısa sürede isyancıların veya yerel milislerin kontrolüne geçtiği gözlemlenmiştir. Nitekim BM Genel Sekreteri, 2024 tarihli raporunda MONUSCO'nun boşalttığı bazı stratejik bölgelerin kısa süre içinde M23 ve RDF'nin kontrolüne geçtiğini teyit etmiştir. Yeni görev tanımıyla birlikte MONUSCO, geniş çaplı istikrar operasyonlarından ziyade Goma ve Bunia gibi belirli sıcak noktalara odaklanan daha savunmacı ve kısıtlı bir konuma çekilmiştir. Bu durum, çekilme sürecinde güvenlik boşluğu

(*security vacuum*) oluşmaması yönündeki temel varsayımın sahada tam olarak karşılanamadığını göstermektedir (UN Security Council, 2024b).



Şekil 1. MONUSCO Personel Sayısı, Siyasi Şiddet Olayları ve Çatışmaya Bağlı Ölümlerdeki Değişim

Kaynak: Yazar tarafından BM Barışı Koruma Operasyonları Fact Sheet'leri (UN, 2026b), ACLED Political Violence Events veri seti ve UCDP Battle-Related Deaths veri seti kullanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 1'de görüldüğü üzere, MONUSCO'nun toplam personel sayısı 2013 yılından itibaren kademeli olarak azalmış ve özellikle Ortak Geçiş Planı'nın kabul edildiği 2023 sonrasında düşüş eğilimini sürdürmüştür. Buna karşın, aynı dönemde güvenlik göstergelerinde benzer bir iyileşme gözlenmemektedir. ACLED verileri, siyasi şiddet olaylarının 2017 yılında keskin bir artış gösterdiğini, takip eden yıllarda ise dalgalı ancak yüksek seviyelerde seyrettiğini ve 2025 yılında yeniden yükselişe geçtiğini ortaya koymaktadır. Benzer şekilde, UCDP'nin çatışmaya bağlı ölüm verileri de yıllar itibarıyla dalgalı bir seyir izlemekle birlikte, özellikle 2017 ve 2025 yıllarında önemli artışlar kaydetmiştir. 2017 yılındaki yükseliş, Kasai bölgesinde Kamuina Nsapu isyanının şiddetlenmesi, dönemin Cumhurbaşkanı Joseph Kabila'nın görev süresinin uzamasına bağlı siyasi kriz ve farklı silahlı grupların faaliyetlerinin yoğunlaşmasıyla ilişkilendirilmektedir. Buna karşılık, 2020–2022 döneminde yüksek seyreden siyasi şiddet olayları, Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nin doğusunda faaliyet gösteren silahlı grupların saldırılarının yoğunlaşması ve 2021 yılı sonundan itibaren M23'ün yeniden silahlı faaliyetlere başlamasıyla açıklanmaktadır. Çekilme sürecinin hız kazandığı 2023 sonrasında ise

organize şiddet ve çatışma kaynaklı ölümler azalmak yerine yüksek seviyesini korumuş, 2024 ve özellikle 2025 yıllarında yeniden belirgin biçimde artmıştır. 2025 yılı, 1997'den bu yana ülkede organize şiddetin en yoğun yaşandığı dönemlerden biri olmuş; çatışmaların özellikle Kuzey Kivu, Güney Kivu ve Ituri eyaletlerinde yoğunlaşması ile M23/AFC'nin Goma, Bukavu ve Uvira çevresindeki ilerleyişi güvenlik ortamını daha da kötüleştirmiştir. Bu eğilimler, Ortak Geçiş Planı'nın öngördüğü güvenlik koşullarındaki iyileşmenin uygulama döneminde yeterli düzeyde gerçekleşmediğine işaret etmektedir (UCDP, 2025a).

Güvenlik ortamındaki bu kötüleşmede bölgesel aktörlerin rolü de önem taşımaktadır. BM Uzmanlar Grubu'nun 2024 tarihli raporu, RDF'nin M23'e verdiği desteğin ötesinde Kuzey Kivu'daki operasyonlara doğrudan ve belirleyici biçimde katıldığını ve bu müdahalenin M23-RDF'nin askerî üstünlüğü ile bölgesel ilerleyişinde etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Raporda ayrıca FARDC'nin bazı Wazalendo grupları ve FDLR ile ilişkileri ile Burundi kuvvetleri ve diğer bölgesel aktörlerin varlığının çatışma dinamiklerini daha karmaşık hâle getirdiği belirtilmektedir (UN Security Council, 2024b).

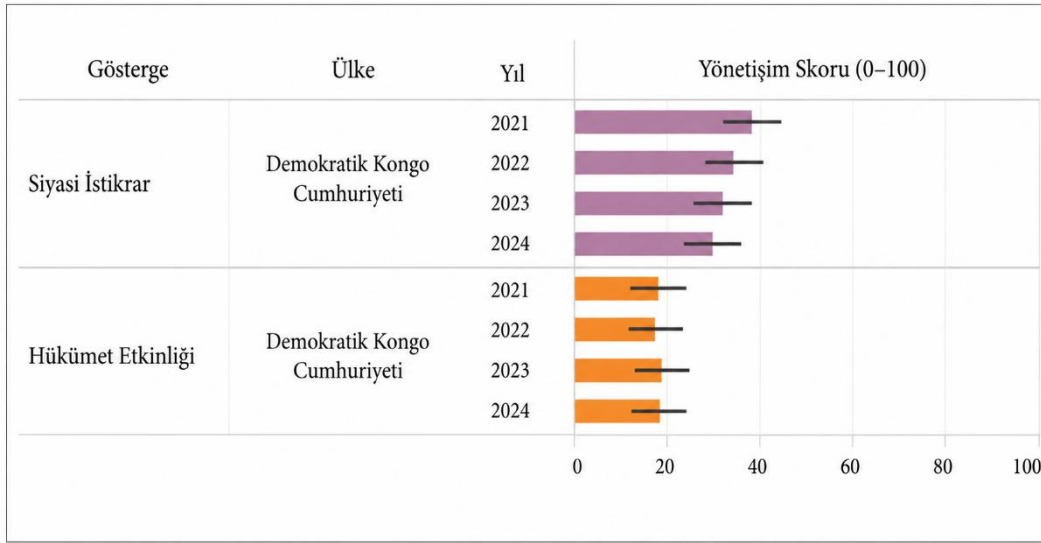
Doğu Kongo'da M23'ün yeniden tırmanışa geçmesi, zayıf devlet kapasitesi ve güvenlik boşluğundan beslense de kökleri sadece iç dinamiklere dayanan yerel bir hareket olarak değerlendirilmemektedir. M23'ün Ruanda'nın bölgesel nüfuzunu ilerleten bir vekalet aktörü olarak işlev gördüğü ileri sürülmektedir (Ebuteli & Congo Research Group, 2024). Geçmişten bu yana Ruanda ve Uganda gibi komşu ülkelerin Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nin maden zenginlikleri üzerindeki bölgesel rekabeti günümüzde M23 üzerinden Ruanda'nın Kivu bölgesinde doğrudan toprak kontrolüne dönüşmüştür (Ekyamba, 2026). Bu nedenle çekilme döneminde güvenlik göstergelerinde gözlenen kötüleşmenin yalnızca MONUSCO'nun personel azaltımıyla ilişkilendirilmemesi, iç ve bölgesel çatışma dinamikleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Özellikle Ortak Geçiş Planı'nın uygulanmaya başlandığı 2023 sonrasında güvenlik göstergelerinde belirgin bir iyileşme gözlenmemesi, çekilme sürecinin güvenlik koşullarının istikrara kavuştuğu bir ortamda yürütülmediğini göstermektedir. Dolayısıyla bu bulgular, sorumlu geçiş yaklaşımının temel ölçütlerinden biri olan

güvenlik koşullarının uygulama döneminde yeterli düzeyde sağlanamadığına işaret etmektedir.

Devlet Kapasitesi

MONUSCO'nun çekilmesine ilişkin 2010 tarihli stratejik inceleme raporunda, güvenlik sektörü reformunda ilerleme sağlanması ve ulusal güvenlik kurumlarının güvenlik sorumluluğunu devralabilecek devlet kapasitesine ulaşması, çekilme sürecinin temel ölçütlerinden biri olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda özellikle FARDC ile ulusal polis teşkilatının sivilin korunması, devlet otoritesinin tesisi ve güvenliğin sürdürülebilir biçimde sağlanması bakımından yeterli kapasiteye ulaşması hedeflenmiştir (UN Security Council, 2010). Bununla birlikte, uygulamada ulusal kurumların bu sorumlulukları tam anlamıyla üstlenebilecek kapasiteye ulaştığını söylemek güçtür. İdari ve siyasi kapasite bakımından değerlendirildiğinde, 2023 seçimlerinin anayasal takvime uygun biçimde gerçekleştirilmesi ve yeni hükümetin göreve başlaması devlet kurumlarının işleyişini sürdürdüğünü göstermektedir. Ancak çatışmalar nedeniyle bazı bölgelerde seçimlerin gerçekleştirilememesi ve bazı seçim sonuçlarının iptal edilmesi, devlet otoritesinin ülke geneline eşit ölçüde yayılamadığını göstermektedir (The Carter Center, 2024). MONUSCO'nun Güney Kivu'dan çekilmesine hazırlık amacıyla Eyalet Entegre Geçiş Ekipleri oluşturulmuş ve devlet otoritesinin yeniden tesisine yönelik bir geçiş yol haritası hazırlanmıştır. Ancak BM raporları, MONUSCO'dan devralınan üslerde ulusal güvenlik güçlerinin sürekli ve yeterli biçimde konuşlandırılmasının özellikle mali ve lojistik yetersizlikler nedeniyle önemli güçlüklerle karşılaştığını ortaya koymaktadır. Benzer şekilde güvenlik sektörü reformu kapsamında ulusal polis teşkilatında kurumsal dönüşüm çalışmaları devam etmekle birlikte, reformun sürdürülebilirliği için öngörülebilir finansman ihtiyacının sürdüğü belirtilmiştir (UN Security Council, 2024a, 2024c). BM raporlarında ortaya konulan mali, idari ve güvenlik kapasitesine ilişkin sorunlar, Dünya Bankası'nın Yönetişim Göstergeleri ile de büyük ölçüde örtüşmektedir.



Şekil 2. Demokratik Kongo Cumhuriyeti’nde Siyasi İstikrar ve Hükümet Etkinliği Göstergeleri (2021–2024)

Not: Değerler 0–100 arasında değişmekte olup, yüksek değerler daha güçlü, düşük değerler ise daha zayıf görelî yönetim performansını ifade etmektedir.

Kaynak: World Bank, *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 2’de görüleceği üzere MONUSCO’nun çekilme sürecinin hız kazandığı 2021–2024 döneminde hükümet etkinliği ve siyasi istikrar göstergelerinde belirgin bir iyileşme gözlenmemiştir. Bu dönemde siyasi istikrar göstergesi yaklaşık 38’den 30’un altına gerilerken, hükümet etkinliği göstergesi yaklaşık 18 düzeyinde düşük ve büyük ölçüde durağan seyretmiştir. Bu görünüm, çekilme sürecinde devletin güvenlik ve yönetim sorumluluklarını devralmasını destekleyecek devlet kapasitesinde belirgin bir güçlenme yaşanmadığına işaret etmektedir (World Bank, 2026).

Ulusal ve Yerel Sahiplenme

BM’nin sorumlu geçiş yaklaşımında ulusal ve yerel sahiplenme, çekilme sürecinin temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşım, çekilme sürecinin yalnızca BM tarafından değil, ev sahibi devletin liderliğinde ve yerel aktörlerin katılımıyla yürütülmesini öngörmektedir. Bu nedenle MONUSCO’nun çekilmesinde Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümetinin süreci sahiplenmesi ve güvenlik sorumluluğunu üstlenmesi, Ortak Geçiş Planı’nın temel dayanaklarından

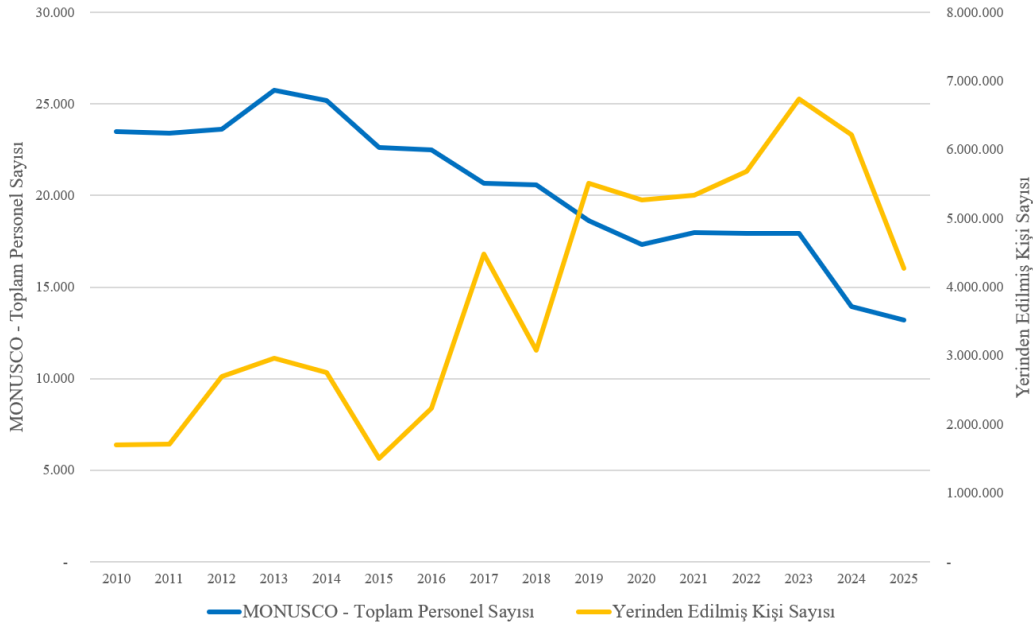
biri olmuştur (UN Security Council, 2021). Cumhurbaşkanı Félix Tshisekedi'nin çekilme sürecinin hızlandırılması yönündeki talebinin ardından mevcut Ortak Geçiş Planı'nın yeniden değerlendirilmesi gündeme gelmiş ve süreç hükümet ile MONUSCO arasındaki ortak koordinasyon mekanizmaları aracılığıyla yürütülmüştür (UN Security Council, 2023b, para. 17). Bu yönüyle MONUSCO'nun çekilmesi, önceki birçok BM operasyonundan farklı olarak, büyük ölçüde ev sahibi devletin talebi ve aktif katılımıyla şekillenen bir süreç olmuştur. Bununla birlikte hükümetin operasyonun varlığına yönelik rızası, operasyona dair yerel sahiplenmenin güçlü olduğu anlamına gelmemektedir. Son dönemde BM misyonlarının meşruiyetinin sadece ev sahibi devletin rızasını gösteren resmi onaya değil, yerel algı ve yerel aktörlerle kurulan ilişkilere bağlı olduğu anlaşılmaktadır (Bellamy & Williams, 2020; Mac Ginty & Richmond, 2013). Ulusal sahiplenmenin hükümet düzeyindeki desteğin ötesinde yerel toplum tarafından da benimsenmesini gerektirdiği dikkate alındığında, MONUSCO'nun bu ölçütü tam olarak karşılayabildiğini söylemek güçtür. Misyonun uzun yıllar boyunca güvenlik sorunlarını kalıcı biçimde çözmemesi ve sivilleri korumada yetersiz kaldığı yönündeki algı hem hükümet hem de yerel halk nezdinde önemli bir güven kaybına yol açmıştır. Ayrıca MONUSCO'nun insan hakları ihlalleriyle eleştirilen FARDC ile iş birliği yürütmesi, misyonun tarafsızlığına ilişkin tartışmaları artırmış ve yerel halkın güvenini olumsuz etkilemiştir (Clark, 2011). M23 saldırıları ve güvenlik koşullarının kötüleşmesi nedeniyle misyonun hareket alanının daralması, yerel halkın güvenlik beklentilerini karşılamasını daha da güçleştirmiştir. Özellikle 2022 yılında Goma ve diğer doğu kentlerinde meydana gelen MONUSCO karşıtı protestolar, misyonun yerel meşruiyetinin ciddi biçimde zayıfladığını göstermiştir (Gibb, 2025). BM personeline yöneltilen cinsel istismar ve diğer disiplin ihlali iddiaları, misyonun yerel halk nezdinde tarafsızlığına ve meşruiyetine ilişkin olumsuz algıyı daha da artırmıştır (BBC, 2023). Dolayısıyla MONUSCO'nun çekilme süreci hükümet düzeyinde güçlü bir ulusal sahiplenmeye dayanmasına rağmen, yerel toplulukların karar alma süreçlerine sınırlı katılımı, misyona yönelik güven kaybı ve devam eden güvenlik sorunları nedeniyle yerel sahiplenme toplumsal düzeyde aynı ölçüde gerçekleşmemiştir (African Security Analysis, 2025).

Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde, barış inşası süreçlerinde uluslararası aktörlerin merkezî devlet düzeyindeki sahiplenmeye ağırlık vermesi, yerel aktörlerin ve yerel çatışma dinamiklerinin yeterince dikkate alınmamasına yol açmıştır (Hellmüller, 2012). Nitekim ülkedeki BM deneyimi, yerel sahiplenmenin uygulamada çoğu zaman hükümet ve ulusal düzeydeki aktörlerle iş birliğine indirgenebildiğini, buna karşılık yerel toplulukların karar alma süreçlerine katılımının sınırlı kalabildiğini göstermiştir (von Billerbeck, 2016). Bu durum, ulusal düzeydeki sahiplenme ile daha geniş toplumsal sahiplenmenin birbirinden ayrılması gerektiğine işaret etmektedir. Bu ayrım, Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde gerçekleştirilen saha araştırmaları ve kamuoyu yoklamalarıyla da desteklenmektedir. Doğu Kongo'da yürütülen geniş ölçekli bir saha araştırmasında katılımcıların %77'si MONUSCO'nun güvenliğe katkısını zayıf veya yok denecek kadar az olarak değerlendirirken, %58'i misyona ilişkin genel olarak olumsuz bir tutum bildirmiştir (Vinck & Pham, 2014). Benzer biçimde, Congo Research Group (CRG) ve Bureau d'Études, de Recherches et de Consulting International (BERCI) tarafından gerçekleştirilen ülke çapındaki kamuoyu araştırmasında, katılımcıların %55,1'i MONUSCO'nun ülkede kalmasını desteklemesine rağmen, misyonun yoğun biçimde konuşlandığı Kuzey Kivu'da %56,7, Güney Kivu'da %50,2 ve Ituri'de %45,2 oranında katılımcı misyonun çekilmesi gerektiğini belirtmiştir (CRG & BERCI, 2016). Aynı çalışmada MONUSCO'nun sivilleri koruma performansını olumlu değerlendirenlerin oranının ülke genelinde %63 iken Kuzey Kivu'da %30,2'ye ve Güney Kivu'da %39,2'ye gerilemesi, misyona yönelik algının çatışmadan yoğun biçimde etkilenen bölgelerde daha olumsuz olduğunu göstermektedir. Daha güncel kamuoyu verileri ise MONUSCO'ya yönelik olumsuz tutumun zaman içerisinde daha da belirginleştiğini göstermektedir. Ocak 2023'te gerçekleştirilen ülke çapındaki çalışmada, MONUSCO'nun ülkeden ayrılması gerektiğini düşünenlerin oranı %67'ye yükselirken, misyonun kalmasını isteyenlerin oranı %24'te kalmıştır (Trithart, 2023). Nitekim Güney Kivu'daki çekilme sahasına ilişkin güncel gözlemler, yerel halkın çekilmeye yönelik tutumlarının farklılaştığını göstermektedir. Bazı sivil toplum temsilcileri güvenlik sorumluluğunun ulusal devlete devredilmesini desteklerken, özellikle yerinden edilmiş kişilerin yaşadığı kamplardaki kırılgan gruplar FARDC'nin koruma

kapasitesine ilişkin güvensizliklerini ve MONUSCO'nun çekilmesinin bir güvenlik boşluğu yaratabileceğine yönelik kaygılarını dile getirmiştir (Lorgerie & Cunningham, 2024). Bu durum, ulusal sahiplenmenin yalnızca hükümetin çekilmeye yönelik siyasi iradesi üzerinden değerlendirilemeyeceğini; yerel aktörlerin güvenlik algıları ve çekilmenin olası sonuçlarına ilişkin beklentilerinin de dikkate alınması gerektiğini göstermektedir.

Planlı ve Koşullara Bağlı Geçiş

Planlı ve koşullara bağlı geçiş ölçütü açısından değerlendirildiğinde, MONUSCO'nun çekilme süreci BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımıyla uyumlu biçimde aşamalı ve koşullara bağlı bir model üzerine inşa edilmiştir. Ortak Geçiş Planı, görev ve sorumlulukların güvenlik koşulları ile ulusal kurumların kapasitesi dikkate alınarak kademeli biçimde devredilmesini öngörmüştür. Uygulama sürecinde güvenlik koşullarındaki bozulma ve devlet kapasitesindeki sınırlılıklar nedeniyle planın öngördüğü aşamalı geçiş modeli beklenen şekilde uygulanamamıştır. Güney Kivu'daki ilk çekilme aşamasının tamamlanmasına karşın, Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nin doğusundaki güvenlik koşullarının yeniden kötüleşmesi, M23'ün saldırılarını genişletmesi ve Kuzey Kivu ile Ituri'de artan istikrarsızlık nedeniyle sonraki aşamaların uygulanması beklenenden daha güç hâle gelmiştir. Bu nedenle BM, çekilme takvimini sabit bir zaman çizelgesi yerine sahadaki güvenlik koşulları ve ortak değerlendirmeler doğrultusunda yeniden şekillendirmek zorunda kalmıştır (UN Security Council, 2024b; UN Security Council, 2025). Bu durum, çekilme takviminin sahadaki koşullara göre sürekli yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmıştır. Şekil 3, söz konusu koşulların özellikle insani güvenlik bakımından nasıl değiştiğini göstermektedir.



Şekil 3. MONUSCO Personel Sayısı ile Çatışma Kaynaklı Ülke İçi Yerinden Edilme Eğilimleri (2010–2025)

Kaynak: Yazar tarafından, BM Barışı Koruma Operasyonları Fact Sheet'leri (2010–2025) ve UNHCR Conflict Stock Displacement veri seti kullanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 3, MONUSCO personel sayısındaki kademeli azalmaya rağmen çatışma kaynaklı ülke içi yerinden edilmenin aynı dönemde azalmadığını, aksine 2020–2023 yılları arasında istikrarlı biçimde artarak 2023 yılında çalışma döneminin en yüksek seviyesine ulaştığını göstermektedir. Ülke içinde yerinden edilmiş kişi sayısı 2020–2023 yılları arasında istikrarlı biçimde artmış ve 2023 yılında çalışma döneminin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu artış, özellikle 2022 sonu ve 2023 başında M23'ün yeniden yoğunlaşan saldırıları, ADF, CODECO ve diğer silahlı grupların faaliyetlerini sürdürmesi ve doğu Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde güvenlik ortamının ciddi biçimde kötüleşmesiyle ilişkilendirilmektedir. Aynı dönemde BM, ülkenin dünyanın en karmaşık ve uzun süreli insani krizlerinden biriyle karşı karşıya olduğunu, doğu eyaletlerinde 6 milyondan fazla kişinin yerinden edildiğini ve insani yardım ihtiyacının hızla arttığını belirtmiştir (IOM, 2023). Bu eğilim, MONUSCO'nun çekilme sürecinin uygulandığı dönemde güvenlik ve insani koşulların istikrara kavuşmadığını göstermektedir. Planlı ve koşullara bağlı geçiş yaklaşımı, çekilme kararlarının yalnızca belirlenen takvime göre değil, sahadaki güvenlik ve insani koşullar dikkate alınarak uygulanmasını

öngörmektedir. Bu bakımdan, çatışma kaynaklı yerinden edilmenin çekilme sürecinde en yüksek seviyelerine ulaşması, geçişin insani boyutunun öngörülen koşulları karşılamadığına işaret etmektedir. BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımı, görev devrinin yalnızca operasyonel bir süreç değil, aynı zamanda sivillerin korunmasının ve temel güvenlik koşullarının sürdürülebilir biçimde sağlanmasına dayanması gerektiğini vurgulamaktadır. Buna karşın, çekilme sürecinin hız kazandığı dönemde çatışma kaynaklı yerinden edilmenin en yüksek seviyesine ulaşması, geçişin insani boyutunun beklenen ölçüde güçlenmediğine işaret etmektedir. Bu durum, MONUSCO'nun çekilme sürecinin planlı biçimde başlatılmış olmasına rağmen sürdürülebilirliğinin büyük ölçüde sahadaki güvenlik dinamiklerine bağlı olduğunu göstermektedir. Ortak Geçiş Planı, sorumlu geçiş yaklaşımına uygun olarak esnek ve koşullara bağlı bir yapı öngörmüş olsa da güvenlik koşullarındaki hızlı bozulma ve devlet kapasitesindeki sınırlılıklar nedeniyle planın öngördüğü aşamalı geçiş modeli istenilen ölçüde uygulanamamıştır. Bu bulgu, barışı koruma operasyonlarının çekilme zamanlamasının yalnızca önceden belirlenmiş takvimlere değil, çekilme sonrasında barışın ve sivillerin korunmasının sürdürülebilirliğine ilişkin koşullara göre değerlendirilmesi gerektiğini vurgulayan literatürle de örtüşmektedir (Hirschmann, 2012; Aloyo & Swenson, 2023; Zaamoun & Sempijja, 2024). Dolayısıyla MONUSCO örneği, planlı ve koşullara bağlı geçiş yaklaşımının başarısının yalnızca ayrıntılı bir geçiş planının hazırlanmasına değil, bu planın uygulanmasını mümkün kılacak güvenlik, devlet kapasitesi ve insani koşulların sahada eş zamanlı olarak sağlanmasına bağlı olduğunu göstermektedir.

TARTIŞMA VE SONUÇ

MONUSCO'nun çekilme süreci, kurumsal açıdan önceki BM operasyonlarına kıyasla daha planlı ve kapsamlı bir geçiş modeli üzerine inşa edilmiştir. Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde misyonun sona erdirilmesine dair Ortak Geçiş Planı'nın hazırlanması, çekilmenin aşamalı biçimde tasarlanması ve ulusal kurumlara görev devrini esas alan model, BM'nin çıkış stratejisi ve sorumlu geçiş yaklaşımının somut bir yansımasıdır. Bu çalışma, MONUSCO'nun çekilme sürecini BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımı çerçevesinde güvenlik koşulları, devlet kapasitesi, ulusal ve yerel sahiplenme ve planlı-kosullara bağlı geçiş olmak üzere dört temel ölçüt üzerinden değerlendirmiştir. Bu çerçevede elde edilen bulgular, 2023–2025 döneminde söz konusu ölçütlerin istenilen düzeyde karşılanamadığını ve bu

nedenle MONUSCO'nun çekilme sürecinin öngörüldüğü şekilde ilerlemediğini göstermektedir. Bu durum, kurumsal olarak tasarlanan sorumlu geçiş modelinin sahadaki siyasi, güvenlik ve kurumsal koşulların yetersizliği nedeniyle uygulamada önemli güçlüklerle karşılaştığını ortaya koymaktadır.

Her ne kadar Demokratik Kongo Cumhuriyeti için hazırlanan Ortak Geçiş Planı, çekilmenin aşamalı biçimde yürütülmesini, görev ve sorumlulukların ulusal kurumlara kademeli olarak devredilmesini ve geçiş sürecinin ortak değerlendirmeler temelinde yönetilmesini öngörse de güvenlik koşullarındaki kötüleşme, M23 başta olmak üzere silahlı grupların faaliyetlerini sürdürmesi, organize şiddetin yüksek seviyelerde devam etmesi, güvenlik sektörü reformunda sınırlı ilerleme ve devlet kapasitesindeki yetersizlikler bu planın öngörüldüğü biçimde uygulanmasını engellemiştir. Bu bulgu, BM çıkış stratejilerinin zaman içerisinde kısa vadeli operasyonel hedeflerden uzun vadeli barış inşası ve devlet kapasitesinin sürdürülebilirliğini dikkate alan geçiş modellerine yöneldiğini ortaya koyan literatürle örtüşmektedir (Durch, 2010; Hirschmann, 2012; Zaamoun & Sempijja, 2024). Dolayısıyla MONUSCO örneği, sorumlu geçiş yaklaşımının kurumsal olarak önemli bir ilerleme sağlamasına rağmen, iyi tasarlanmış bir geçiş planının tek başına başarılı bir çekilme sürecini garanti etmediğini göstermektedir.

Çalışma ayrıca ulusal sahiplenmenin yalnızca hükümet düzeyindeki siyasi destekle sınırlı olmadığını göstermektedir. Demokratik Kongo Cumhuriyeti hükümeti çekilme sürecini güçlü biçimde desteklemiş ve güvenlik sorumluluğunun ulusal kurumlara devredilmesini talep etmiştir. Buna karşın, yerel halkın önemli bir bölümünde MONUSCO'nun sivilleri korumadaki performansına yönelik güven kaybı devam etmiş, ancak aynı zamanda çekilmenin güvenlik boşluğu yaratabileceğine ilişkin kaygılar da sürmüştür. Bu durum, hükümetin çekilme yönündeki siyasi iradesinin toplumsal düzeyde aynı ölçüde karşılık bulmadığını ve hükümet düzeyindeki sahiplenme ile yerel/toplumsal sahiplenmenin birbirinden ayrıştırılması gerektiğini göstermektedir. Bu bulgu, barış inşasında merkezî devlet düzeyindeki sahiplenme ile yerel aktörlerin sürece katılımı arasındaki ayrımın önemini desteklemektedir (Hellmüller, 2012; von Billerbeck, 2016). Bununla birlikte, güvenlik koşullarındaki kötüleşmenin MONUSCO'nun çekilmesinin

doğrudan bir sonucu olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Bulgular, M23'ün faaliyetleri ve Ruanda başta olmak üzere bölgesel aktörlerin müdahaleleri gibi dışsal güvenlik dinamiklerinin de sorumlu geçişin uygulanabileceği koşulları önemli ölçüde etkilediğini göstermektedir (UN Security Council, 2024b).

Genel olarak değerlendirildiğinde, sorumlu geçiş yaklaşımında ele alınan dört ölçütün birbirinden bağımsız olmadığı görülmektedir. Güvenlik koşullarındaki bozulma, ulusal kurumların güvenlik sorumluluğunu devralmasını güçleştirirken, devlet kapasitesindeki sınırlılıklar çekilme sonrasında güvenlik boşluğu oluşması riskini artırmaktadır. Benzer biçimde, hükümet düzeyindeki güçlü siyasi sahiplenmenin yerel meşruiyetle desteklenmemesi, görev devrinin toplumsal sürdürülebilirliğini sınırlandırmaktadır. Planlı ve koşullara bağlı geçiş ise bu unsurlardaki değişime uyum sağlayabildiği ölçüde işlevsel hâle gelmektedir. Dolayısıyla MONUSCO örneği, sorumlu geçişin başarısının tek bir ölçütün yerine getirilmesinden ziyade güvenlik, devlet kapasitesi, sahiplenme ve geçiş planlamasının birbirini desteklemesine bağlı olduğunu göstermektedir.

Bu çerçevede MONUSCO örneği, başarılı bir çıkış stratejisinin yalnızca ayrıntılı bir geçiş planının hazırlanmasına değil, aynı zamanda bu planın uygulanmasını mümkün kılacak güvenlik koşullarının, devlet kapasitesinin ve yerel sahiplenmenin birlikte sağlanmasına bağlı olduğunu göstermektedir. Sorumlu geçiş yaklaşımı gerekli bir çerçeve sunmakla birlikte, sahadaki siyasi ve güvenlik dinamikleri uygun olmadığı sürece tek başına sürdürülebilir barışı garanti edememektedir. Bu bakımdan çalışma, barışı koruma ile barış inşası arasındaki geçişin uzun vadeli ve çok boyutlu niteliğine dikkat çeken mevcut çalışmalarla benzer sonuçlara ulaşmaktadır (Doyle & Sambanis, 2006; Hirschmann, 2012; Zaamoun & Sempijja, 2024).

Çalışma, BM'nin sorumlu geçiş yaklaşımını yalnızca kurumsal tasarımı üzerinden değil, uygulama aşamasındaki performansı üzerinden değerlendiren bir analiz sunarak literatüre katkıda bulunmaktadır. Gelecekte yapılacak karşılaştırmalı çalışmaların farklı BM barışı koruma operasyonlarında bu ölçütlerin uygulanma düzeyini ve operasyon sonrası barışın sürdürülebilirliğine etkisini incelemesi, sorumlu geçiş yaklaşımının farklı bağlamlardaki uygulanabilirliğinin değerlendirilmesine katkı sağlayacaktır.

Bu bulgular doğrultusunda, gelecekteki BM barışı koruma operasyonlarının çekilme süreçlerinde geçiş takvimlerinin sabit siyasi tarihlerden ziyade güvenlik koşulları ve ulusal kurumların kapasitesine ilişkin ölçülebilir göstergelere bağlı olarak esnek biçimde uygulanması önerilmektedir. Yerel sahiplenmenin yalnızca hükümetin tutumu üzerinden değil, düzenli yerel kamuoyu araştırmaları ve toplum temsilcileriyle istişareler yoluyla izlenmesi, geçiş sürecinin toplumsal meşruiyetinin değerlendirilmesine katkı sağlayabilir. Ayrıca belirlenen güvenlik ve kapasite ölçütlerinin karşılanmaması durumunda bir sonraki çekilme aşamasının ertelenmesini veya yeniden değerlendirilmesini öngören mekanizmalar, geçiş kriterlerini daha bağlayıcı hâle getirebilir. Sonuç olarak MONUSCO vakası, sorumlu geçişin başarısının yalnızca çekilmenin planlanmasına değil, geçiş takviminin sahadaki güvenlik, devlet kapasitesi ile ulusal ve yerel sahiplenme koşullarına uyarlanabilmesine bağlı olduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

- African Security Analysis. (2025). *MONUSCO's drawdown and the Dec 2025 UNSC mandate on the DRC: A critical African security assessment of strategic risks, state fragility, and regional complexities* (ASA Situation Reports). Retrieved from <https://www.africansecurityanalysis.com/reports/monusco-s-drawdown-and-the-dec-2025-unscc-mandate-on-the-drc-a-critical-african-security-assessment-of-strategic-risks-state-fragility-and-regional-complexities>
- Aloyo, E., & Swenson, G. (2023). Ethical exit: When should peacekeepers depart? *European Journal of International Security*, 8(3), 299–318. doi:10.1017/eis.2022.31
- Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). (2026). *Number of political violence events by country-year* [Data set]. Retrieved from <https://acleddata.com/aggregated/number-political-violence-events-country-year>
- Autesserre, S. (2010). *The trouble with the Congo: Local violence and the failure of international peacebuilding*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- BBC. (2023, October 15). South Africa recalls UN peacekeepers accused of sexual misconduct in DR Congo. *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-africa-67115883>
- Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2020). *Understanding peacekeeping* (3rd ed.). Cambridge, UK: Polity Press.
- Boutros-Ghali, B. (1992). *An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (A/47/277–S/24111). New York, NY: United Nations.
- Clark, J. N. (2011). UN peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Reflections on MONUSCO and its contradictory mandate. *Journal of International Peacekeeping*, 15(3–4), 363–383. doi:10.1163/187541111X572728
- Congo Research Group, & Bureau d'Études, de Recherches et de Consulting International. (2016). *Impasse in the Congo: What do the people think? Results from a national public opinion poll* (Investigative Report No. 2). New York, NY: Center on International Cooperation, New York University.
- Cruz, C. P. (2025). *Developments and trends in multilateral peace operations, 2024*. Stockholm, Sweden: Stockholm International Peace Research

- Institute. Retrieved from <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-fact-sheets/developments-and-trends-multilateral-peace-operations-2024>
- DCO-DPO-DPPA-UNDP. (2021). *UN transitions project: Sustaining peace and development beyond mission withdrawal: Annual report July 2020–June 2021*.
- De Coning, C. (2018). Adaptive peacebuilding. *International Affairs*, 94(2), 301–317. doi:10.1093/ia/iix251
- Diehl, P. F., & Druckman, D. (2010). *Evaluating peace operations*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Doss, A. (2015). United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). In J. A. Koops, N. MacQueen, T. Tardy, & P. D. Williams (Eds.), *The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations* (pp. 656–670). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Doyle, M. W., & Sambanis, N. (2000). International peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis. *American Political Science Review*, 94(4), 779–801. doi:10.2307/2586208
- Doyle, M. W., & Sambanis, N. (2006). *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- DPKO. (2008). *United Nations peacekeeping operations: Principles and guidelines*. New York, NY: United Nations.
- Durch, W. J. (2010). Supporting peace: The end. *PRISM*, 2(1), 43–56. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26469094>
- Duursma, A., Lindberg Bromley, S., & Gorur, A. (2023). The impact of host-state consent on the protection of civilians in UN peacekeeping. *Peacebuilding*, 16–40. doi:10.1080/13698249.2023.2196185
- Ebuteli, & Congo Research Group. (2024). *The resurgence of the M23: Regional rivalries, donor policy, and a stalled peace process* (Report 24/08). New York, NY: Center on International Cooperation, New York University.
- Ekyamba, I. S. (2026). The M23 rebels and the dynamics of protracted armed conflicts in the eastern Democratic Republic of Congo. *The Thinker*, 107(2), 70–82.
- Fortna, V. P. (2008). *Does peacekeeping work? Shaping belligerents' choices after civil war*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- General Assembly. (2016, May 12). *Review of the United Nations peacebuilding architecture (A/RES/70/262)*. New York, NY: United Nations. Retrieved from <https://docs.un.org/en/A/RES/70/262>
- Gibb, R. (2025). Multilateralism and liminal governance: Regional conflict in Eastern and Central Africa. *The Journal of Cross-Regional Dialogues/La Revue de Dialogues Inter-Régionaux*, 6. doi:10.25518/2593-9483.406
- Goulding, M. (1993). The evolution of United Nations peacekeeping. *International Affairs*, 69(3), 451–464. doi:10.2307/2622309
- Hellmüller, S. (2012). The ambiguities of local ownership: Evidence from the Democratic Republic of Congo. *African Security*, 5(3–4), 236–254. doi:10.1080/19392206.2012.732896
- Hirschmann, G. (2012). Peacebuilding in UN peacekeeping exit strategies: Organized hypocrisy and institutional reform. *International Peacekeeping*, 19(2), 170–185. doi:10.1080/13533312.2012.665686
- Howard, L. M. (2008). *UN peacekeeping in civil wars*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hultman, L., Kathman, J. D., & Shannon, M. (2019). *Peacekeeping in the midst of war*. New York, NY: Oxford University Press.
- International Peace Institute, Security Council Report & Stimson Center. (2023, July). *Options for reconfiguring the UN presence in the Democratic Republic of the Congo*. Retrieved from <https://www.ipinst.org/2023/07/options-for-reconfiguring-the-un-presence-in-the-democratic-republic-of-the-congo>
- IOM. (2023). *Democratic Republic of the Congo crisis response plan 2023*. International Organization for Migration. Retrieved from <https://crisisresponse.iom.int/response/democratic-republic-congo-crisis-response-plan-2023>
- Koops, J. A., MacQueen, N., Tardy, T., & Williams, P. D. (Eds.). (2015). *The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Labuda, P. I. (2020). *With or against the state? Reconciling the protection of civilians and host-state support in UN peacekeeping*. New York, NY: International Peace Institute. Retrieved from <https://www.ipinst.org/2020/05/reconciling-poc-and-host-state-support-in-un-peacekeeping>
- Lorgerie, P., & Cunningham, H. K. (2024, August 26). UN peacekeeper pullout brings mixed feelings in DR Congo's South Kivu province. *The New Humanitarian*. Retrieved from <https://www.thenewhumanitarian.org/news->

feature/2024/08/26/un-peacekeeper-pullout-brings-mixed-feelings-dr-
congo-south-kivu-province

Maekawa, W. (2023). Strategic deployment of UN political missions to replace UN peacekeeping operations: The demand and supply sides of transition logic. *International Peacekeeping*, 30(1), 23–50. doi:10.1080/13533312.2022.2149502

Mac Ginty, R., & Richmond, O. P. (2013). The local turn in peace building: A critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763–783. doi:10.1080/01436597.2013.800750

Peter, M. (2015). Between doctrine and practice: The UN peacekeeping dilemma. *Global Governance*, 21(3), 351–370. doi:10.1163/19426720-02103002

Reynaert, J. (2011). *MONUC/MONUSCO and civilian protection in the Kivus*. Antwerp, Belgium: International Peace Information Service (IPIS).

Richmond, O. P. (2009). A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. *Review of International Studies*, 35(3), 557–580. doi:10.1017/S0260210509008651

Teiner, D. (2024). The end of an era? Embedding MONUSCO's withdrawal in the current state of UN peace operations. In O. Drewes & M. Minas (Eds.), *Politikwissenschaftlicher Jahresrückblick 2024 des Trierer Institut für Demokratie- und Parteienforschung* (pp. 80–87). Trier, Germany: Universität Trier.

The Carter Center. (2024). *Final report: General elections in the Democratic Republic of the Congo, December 2023*. Atlanta, GA: The Carter Center.

Trithart, A. (2023). *Local perceptions of UN peacekeeping: A look at the data*. New York, NY: International Peace Institute.

Tull, D. M. (2018). The limits and unintended consequences of UN peace enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. *International Peacekeeping*, 25(2), 167–190. doi:10.1080/13533312.2017.1360139

UN. (n.d.). *Historical background and evolution of the mandate of MONUC/MONUSCO in the Democratic Republic of the Congo*. MONUSCO. Retrieved September 12, 2026, from <https://monusco.unmissions.org/en/contexte-historique-et-evolution-du-mandat-de-la-monuc-monusco-en-republique-democratique>

UN. (2008). United Nations Integrated Missions Planning Process (IMPP) guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006.

- International Peacekeeping*, 15(4), 588–607.
doi:10.1080/13533310802239949
- UN. (2018). *A4P: Our core agenda for peacekeeping*. Retrieved from <https://www.un.org/en/A4P/>
- UN. (2021, September 8). *UN Secretary-General's remarks to Security Council Ministerial Open Debate on "Peacekeeping and UN Transitions"*. Retrieved from <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statements/2021-09-08/un-secretary-generals-remarks-security-council-ministerial-open-debate-peacekeeping-and-un-transitions-delivered>
- UN. (2026a). *MONUSCO fact sheet*. Peacekeeping. Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/en/factsheet/monusco>
- UN. (2026b). *United Nations peacekeeping fact sheet*. United Nations. Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/en/peacekeeping-factsheet>
- UN General Assembly. (2000, August 21). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305–S/2000/809)*. Retrieved from https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a_55_305_e_brahimi_report.pdf
- UN General Assembly. (2015). *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: Politics, partnership and people (A/70/95–S/2015/446)*. Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations>
- UN General Assembly. (2023). *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations: 2023 substantive session (A/77/19)*. New York, NY: United Nations.
- UN High Commissioner for Refugees. (2000). *The state of the world's refugees 2000: Fifty years of humanitarian action*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- UN High Commissioner for Refugees. (2026). *Refugee Data Finder: Conflict stock displacement* [Data set]. Refugee Data Finder. Retrieved from <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>
- UN News. (2023, June 26). *Security in eastern DR Congo continues to worsen, Security Council hears*. Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2023/06/1138107>
- UN News. (2024, February 20). *DR Congo: Fighting threatens stability of entire region, envoy warns*. Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2024/02/1146782>

- UN Security Council. (1999, November 30). *Resolution 1279 (1999) [S/RES/1279]*. Retrieved from <https://unscr.com/en/resolutions/doc/1279/>
- UN Security Council. (2001, April 20). *No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations*. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/438855?v=pdf>
- UN Security Council. (2005, December 20). *Resolution 1645 (2005) [S/RES/1645]*. Retrieved from [https://docs.un.org/en/s/res/1645\(2005\)](https://docs.un.org/en/s/res/1645(2005))
- UN Security Council. (2010a, March 30). *Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. Retrieved from <https://monusco.unmissions.org/en/media/11512>
- UN Security Council. (2010b, May 28). *Resolution 1925 (2010) [S/RES/1925]*. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/683422?v=pdf>
- UN Security Council. (2013, March 28). *Resolution 2098 (2013) [S/RES/2098]*. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/747650?v=pdf>
- UN Security Council. (2021, September 9). *Resolution 2594 (2021) [S/RES/2594]*. Retrieved from [https://docs.un.org/en/s/res/2594\(2021\)](https://docs.un.org/en/s/res/2594(2021))
- UN Security Council. (2023a, December 19). *Resolution 2717 (2023) [S/RES/2717]*. Retrieved from [https://docs.un.org/en/s/res/2717\(2023\)](https://docs.un.org/en/s/res/2717(2023))
- UN Security Council. (2023b, August 2). *Options for adapting the configuration of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo and the future United Nations configuration in the country beyond the current mandate of the Mission: Report of the Secretary-General (S/2023/574)*. Retrieved from <https://docs.un.org/en/s/2023/574>
- UN Security Council. (2024a, March 21). *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2024/251)*. Retrieved from <https://docs.un.org/en/s/2024/251>
- UN Security Council. (2024b, June 4). *Letter dated 31 May 2024 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council (S/2024/432)*. Retrieved from https://digitallibrary.un.org/record/4053693/files/S_2024_432-EN.pdf
- UN Security Council. (2024c, June 20). *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary-General (S/2024/482)*. Retrieved from <https://docs.un.org/en/s/2024/482>

- Uppsala Conflict Data Program (UCDP). (2025a). *DR Congo (Zaire)*. Retrieved from <https://ucdp.uu.se/country/490>
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP). (2025b). *UCDP battle-related deaths dataset (Version 25.1)* [Data set]. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University. Retrieved from <https://ucdp.uu.se/downloads/#battlerelated>
- Vinck, P., & Pham, P. N. (2014). *Searching for lasting peace: Population-based survey on perceptions and attitudes about peace, security and justice in eastern Democratic Republic of the Congo*. Cambridge, MA: Harvard Humanitarian Initiative & United Nations Development Programme.
- von Billerbeck, S. B. K. (2016). *Whose peace? Local ownership and United Nations peacekeeping*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- World Bank. (2026). *Worldwide governance indicators*. World Bank. Retrieved from <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>
- Zaamoun, H., & Sempijja, N. (2024). UN peacekeeping operations transition in Sierra Leone and Liberia: Analyzing the grey zones of the peacekeeping-peacebuilding nexus. *African Conflict and Peacebuilding Review*, 14(1), 86–122. doi:10.2979/acp.00004

Çıkar Çatışması Beyanı/Conflicts of Interest: Yazar herhangi bir çıkar çatışması olmadığını beyan eder/The author declares no conflict of interest.

Finansman/ Funding: Bu araştırma herhangi bir finansman almamıştır/This research received no funding.

Yazar Katkıları/Author Contributions: Makale tek yazarlıdır. Kavramsallaştırma ve çalışma tasarımı, Z.A.; yöntem, Z.A.; veri toplama ve analiz, Z.A.; görselleştirme, Z.A.; yazım—ilk taslak, Z.A.; yazım—gözden geçirme ve düzenleme, Z.A. Yazar, makalenin yayımlanan halini okumuş ve kabul etmiştir/The article is single-authored. Conceptualization and study design, Z.A.; methodology, Z.A.; data collection and analysis, Z.A.; visualization, Z.A.; writing—original draft, Z.A.; writing—review and editing, Z.A. The author has read and agreed to the published version of the manuscript.

Etik Beyanı/Ethics Statement: Bu çalışma, kamuya açık belgeler, veri setleri ve ikincil kaynaklara dayanmaktadır. İnsan katılımcılardan doğrudan veri toplanmadığından etik kurul izni gerektirmemektedir/This study is based on publicly available documents, datasets, and secondary sources. Since no data were collected directly from human participants, ethics committee approval was not required.

Veri Kullanılabilirliği Beyanı/Data Availability Statement: Bu çalışmada kullanılan veriler kamuya açık kaynaklardan elde edilmiştir ve ilgili kaynaklar metin içerisinde belirtilmiştir/The data used in this study were obtained from publicly available sources, which are specified in the text.

Teşekkürler/Acknowledgments: Bu çalışmada teşekkür bulunmamaktadır/There are no acknowledgments in this study.

EXTENDED SUMMARY

United Nations (UN) peacekeeping operations have undergone a profound transformation since the end of the Cold War. As interstate wars have increasingly

been replaced by intrastate conflicts, fragile state structures, and protracted humanitarian crises, traditional peacekeeping missions have evolved into multidimensional operations with broader mandates, including civilian protection, security sector reform, disarmament, demobilization and reintegration (DDR), democratic governance, and peacebuilding. Alongside this transformation, the growing complexity and duration of peace operations have shifted attention from how missions should be deployed to how they should be responsibly concluded. The UN has consequently developed a responsible transition approach, which conceptualizes withdrawal not merely as the departure of military personnel but as a planned process of transferring responsibilities to national institutions under conditions conducive to sustainable peace. Within this framework, transition planning should be guided by conditions related to security, institutional capacity, and national ownership rather than predetermined political timetables. One of the most significant contemporary examples is the withdrawal of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). As one of the UN's largest and longest-running peacekeeping operations, MONUSCO provides a critical case for assessing the implementation of responsible transition. Although extensive literature has examined MONUSCO's operational effectiveness, civilian protection, and armed groups such as M23, relatively few studies have systematically evaluated its withdrawal through the responsible transition framework, particularly in the Turkish literature. Accordingly, this study asks: How can MONUSCO's withdrawal process be evaluated within the framework of the United Nations' responsible transition approach? The study adopts a qualitative single-case study design and relies on document analysis of primary and secondary sources, including UN Security Council resolutions, Secretary-General reports, the Joint Transition Plan prepared by the UN and the Congolese government, official UN documents, and relevant academic literature. Drawing on the principles of responsible transition, the withdrawal is assessed through four analytical criteria: (i) security conditions, (ii) state capacity, (iii) national and local ownership, and (iv) planned and conditions-based transition. The qualitative analysis is complemented by descriptive data from UN peacekeeping fact sheets, ACLED political violence data, UCDP battle-related

deaths data, UNHCR displacement statistics, and World Bank governance indicators.

The findings demonstrate that although MONUSCO's withdrawal was institutionally designed in accordance with responsible transition principles, the conditions required for successful implementation were not sufficiently fulfilled. First, the security environment deteriorated during implementation of the Joint Transition Plan. Violence involving M23 and other armed groups intensified, particularly in eastern Congo, while some areas vacated by MONUSCO subsequently came under the control of armed actors. Political violence and conflict-related deaths also remained at high levels as troop reductions accelerated. These developments indicate that the objective of avoiding security vacuums was not fully achieved. Second, state capacity remained insufficient to support a sustainable transfer of responsibilities. Although the Congolese government formally assumed greater responsibility for security governance, persistent weaknesses in the security sector, administrative and logistical constraints, and poor governance indicators limited national institutions' capacity to replace MONUSCO effectively. Consequently, the institutional conditions identified for responsible transition were only partially achieved. Third, the findings demonstrate that national ownership cannot be understood solely in terms of governmental support. While the Congolese government strongly endorsed MONUSCO's withdrawal and participated actively in transition planning, local ownership remained considerably weaker. Public dissatisfaction with the mission's long-term performance, declining trust, recurring anti-MONUSCO protests, and concerns regarding civilian protection indicate that governmental consent did not necessarily translate into broader societal legitimacy. Responsible transition therefore requires not only political ownership by state authorities but also meaningful local legitimacy and public confidence. Finally, although the withdrawal was organized through an officially adopted Joint Transition Plan and a phased, conditions-based model, deteriorating security repeatedly disrupted its implementation. The need to adjust withdrawal timelines according to developments on the ground demonstrates both the flexibility and practical limitations of responsible transition. The MONUSCO case thus shows that comprehensive planning alone cannot ensure a successful

withdrawal when security conditions, institutional capacity, and local ownership remain inadequate.

The study makes two principal contributions. First, it operationalizes responsible transition through four analytical criteria that enable a systematic assessment of peacekeeping withdrawals. Second, it moves beyond institutional design by examining the actual implementation of these principles in a major contemporary UN peace operation. Overall, responsible transition provides an important normative and institutional framework for peacekeeping withdrawal, but its effectiveness ultimately depends on political, security, and institutional conditions within the host state. Comparative research applying these criteria to other UN peacekeeping operations could further clarify the conditions under which responsible transitions contribute to sustaining peace after withdrawal.