

SOĞUK SAVAŞ SONRASINDA BM GÜVENLİK KONSEYİ'NİN YETKİ ALANININ GENİŞLEMESİNE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE ULUSLARARASI HAKKANİYET AÇISINDAN BİR ELEŞTİRİ

Prof. Dr. Berdal ARAL
Şehir Üniversitesi, Türkiye

1. Giriş

1990'ların başlarında Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve Sovyetler Birliği ve Yugoslavya gibi devletlerin dağılmasıyla birlikte, toprak kazanımı, güç mücadelesi ya da etnik hâkimiyet kaygılarının tetiklediği iç savaşlar yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu süreçte BM bu duruma bigâne kalmayarak, Irak, Somali, Haiti ve Doğu Timor gibi (genellikle vahim insan hakları ihlallerinin eşlik ettiği) iç savaşların yaşandığı coğrafyalara müdahale etmeye başlamıştır. Bu 'insani kriz' noktaları, BM Kurucu Andlaşması'nın 39. maddesinde ifade edildiği üzere, 'barışa tehdit' teşkil ettiği gerekçesiyle genellikle 'insani müdahale hakkı' olarak vasıflandırılırken, askeri operasyonların kapısını da aralamıştır.¹ Böylece, Soğuk Savaş'ın tarihe karışmasından sonra, Güvenlik Konseyi, 'insanî müdahale hakkı' çerçevesinde aldığı kararlar yoluyla, uluslararası barış ve güvenliğe yönelik tehdit tanımının kapsamını, bir ülkenin 'içinde' patlak veren etnik temizlik, katliamlar, sistematik işkence ve kitlesel tecavüz gibi insan onur ve haysiyetine saldırı niteliğindeki suçları da kapsayacak şekilde genişletmiştir. Böylece, yukarıda sözü edilen 39. maddeye dayanılarak, Konsey'in, 'vahim' düzeydeki insani krizleri bertaraf etmek için operasyona katılmaya istekli devletlere askerî müdahale yetkisi vermesine imkân sağlanmıştır.²

1 Sven Bernhard Gareis & Johannes Varwick, *The United Nations: An Introduction*, (New York, Palgrave, 2005), ss. 74-75.

2 Penelope C. Simons, "Humanitarian Intervention: A Review of Literature", Working Paper 01-2, http://ploughshares.ca/pl_publications/humanitarian-intervention-a-review-of-literature/#Guicherd

Böylece, Soğuk Savaş'ın tarihe karışmasıyla birlikte, kabaca 1945-1990 arası döneme tekabül eden Doğu-Batı kutuplaşmasının yol açtığı tıkanıklığı aşan Güvenlik Konseyi, bu sayede kendisine tedricen yeni yetki alanları açabilmiş ve hatta bu tarihten sonra uluslararası politikanın önemli bir aktörü haline gelmiştir. Bu bağlamda, söz gelimi, 1990'ların başlarından itibaren BM Güvenlik Konseyi'ndeki hareketlilik, hususiyetle bu organ içinde alınan 'kararlar' ve 'başkanlık açıklamaları' ekseninde büyük bir artış göstermiştir. Daha da ötesi, 1990'lı yıllarda, dünyanın dört bir yanında, Konsey kararları muvacehesinde önceki kırk yılda olduğundan daha fazla sayıda barış gücü operasyonu yürürlüğe konulmuştur.³

Bu noktada, BM Güvenlik Konseyi'nin günümüzde kriz noktalarına müdahale öngören kararları çerçevesinde hangi tür operasyonların ya da eylem planlarının hayata geçirildiğine bakmakta yarar vardır:

a)Barış gücü operasyonları⁴: Barış gücü operasyonlarının (*peacekeeping*) temel amacı, 'devletler-arasında' ya da 'devletlerin kendi içinde' zuhur eden çatışmaların tarafsız bir üçüncü aktörün müdahalesiyle durdurulmasıdır. Burada sözü edilen müdahale, uluslararası bir bağlam içinde ve çatışmanın taraflarının onayı ile hayata geçirilir.⁵ Barış gücü operasyonları, öncelikli olarak, sona ermiş olan bir silahlı çatışma sonrasında barış ortamının tahkim edilmesi amacıyla gerçekleştirilir. Burada müdahalenin amacı, tarafların yeniden savaşa girmesini engellemek için onları bir masanın etrafında buluşturmak, gerekirse maddi destek sağlamak ve ayrıca taraflar arasında iletişimi arttırmak için güven artırıcı önlemler almaktır. Öte yandan, Soğuk Savaş sonrasında BM'nin gündemine gelen 'klasik olmayan' barış gücü operasyonları, daha ziyade 'barışın tahkimi'ni amaçlamaktadır. Bu barış gücü operasyonlarının başlıca amaçları şunlardır: tarafların silahsızlandırılması; bir kısım silahların imhası; mültecilerin evlerine dönmelerinin sağlanması; güvenlik güçlerinin eğitilmesi; seçimlerin gözlemcilerce izlenmesi; insan haklarının güçlendirilmesi; kamu kurumlarının ıslah edilmesi ve güçlendirilmesi ve toplumun siyasete katılımının teşvik edilmesi.⁶

3 Natalie Reid, "Informal Consultations", Ocak 1999, <http://www.globalpolicy.org/security/informal/natalie.htm>

4 Aslında BM Kurucu Andlaşması'nda böyle bir yetkiden söz edilmemiştir. Ne var ki, zaman içinde ihtiyaç hâsıl olunca, bu tür operasyonlar BM Kurucu Andlaşması'nın VI. Bölümünde düzenlenen "uyumsuzlukların barışçı yollarla çözülmesi"ne ilişkin hükme dayandırılmıştır.

5 Albert Legault et al, "The United Nations at fifty: regime theory and collective security", *International Journal*, cilt: 50, Kış 1994-5, 71-102, s. 85.

6 *A.g.e.*, s. 85.

b) **Bariş inşası:** ‘Bariş inşası’ (*peacemaking*) bir uyuşmazlığın zuhur etmesinden sonra ilgili taraflar arasında bir savaşıñ çıkmasını önleyerek barışçı bir çözümlü hayata geçirmek için ortaya konan diplomatik çabalara denir. İyi niyet girişimi, arabulucuk, diplomatik yalnızlaştırma ve yaptırımlar gibi faaliyetler barış inşasının önemli vasıtalarıdır. BM Kurucu Andlaşması’nın VI. bölümünde düzenlenen ‘önleyici diplomasi’ türü girişimler, barış inşası çabaları ile barış gücü operasyonlarının arasında bir yerde yer almaktadır. Buradaki temel amaçlardan birisi, uluslararası bir krize yol açabilecek bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda, tarafların kabul edebileceği barışçıl nitelikteki bir çözüm formülünü (soruşturma, diplomatik girişim, uyarı ve teftiş gibi) ilgili aktörlerin önüne getirmek ve böylece gerilimin ortadan kalkmasını sağlamaktır.⁷

c) **Barişa zorlama:** ‘Barişa zorlama’ (*peace enforcement*), BM Kurucu Andlaşması’nın VII. Bölümü çerçevesinde silahlı bir çatışmanın ortaya çıktığı bölgelere yeniden barış getirmek için gerçekleştirilen ‘askeri müdahaleler’e denir. Geleneksel anlamı itibariyle, bir çatışmanın sonlandırılması için birçok devletin katıldığı müşterek askeri operasyonların yapılması zaruret arz eder. Buna karşılık, son dönemde, insani yardım götürmek amacıyla uluslararası veya ulus-içi mahiyetteki (iç savaş) çatışma bölgelerine de askeri müdahalede bulunulabileceği yönündeki yaklaşım tarzı yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu tür ‘silahlı insani yardım’ operasyonları da ‘barışa zorlama’ olarak tanımlanabilmektedir.⁸

d) **İnsani müdahale:** ‘İnsani müdahale’ (*humanitarian intervention*), ‘barış gücü operasyonları’ ile ‘barışa zorlama’ operasyonları arasında bir yerde durmaktadır. Bu operasyonların amacı, kitlesel bir insani mağduriyet içinde olan belli bir insan topluluğunu bu durumdan kurtarmaktır.⁹

BM Güvenlik Konseyi’nin Soğuk Savaş sonrasında kendisine ‘mesele’ ettiği ve hakkında kararlar aldığı konular adeta ‘geometrik’ olarak artmıştır: iç savaşılara müdahale; kitle imha silahları bulundurduğu veya elde etmeye çalıştığı gerekçesiyle bir ülkeye karşı yaptırım uygulama; uluslararası terörizm karşı uluslararası andlaşmalara benzer bir formatta kaleme alınmış kararlar kabul etme; savaş ve insanlık suçlarını yargılamak için *ad hoc* (geçici) uluslararası ceza mahkemeleri ihdas etme; ‘askeri zorlama tedbiri’ (savaş yetkisi verme) çerçevesinde işgal ettiği topraklardan çıkarılmış bir ülkenin ihtilaf halinde olduğu ülkeyle mevcut olan sınır anlaşmazlığını o ülkeye dayatma ve ayrıca savaş tazminatı ödemeye mahkum etme; yönetime el koyan cunta men-

7 *A.g.e.*, ss. 84-85.

8 *A.g.e.*, s. 86.

9 *A.g.e.*, ss. 85-86.

suplarının ülkeyi terk etmesini talep etme; kitlesel insan hakları kırımlarına ve açlığa son vermek için belli bir ülkeye yönelik insani müdahalede bulunma; iç savaşın ya da genel olarak silahlı çatışmaların hüküm sürdüğü ülkelerin, çatışma sonrasında geçici olarak BM’ce yönetilmesi; savaş ya da insanlık suçu işledikleri gerekçesiyle bazı faillerin yakalanması için ilgili ülkelere yönelik olarak askeri güç kullanım yetkisi verilmesi; davranışlarıyla uluslararası barış ve güvenliği tehlikeye attığını iddia ettiği ülkelere karşı askeri, ekonomik, diplomatik ve mali yaptırımların uygulanması. Bütün bu genişleyen yetki alanları, hususiyetle, dar anlamlı ‘askeri güvenlik’ten geniş anlamlı ‘insani güvenlik’ kavramsallaştırmasına geçişle birlikte ivme kazanmıştır. Bu yeni yaklaşım tarzı, bir bakıma günümüz toplumlarının ‘ahlaki kaygıları’nı güvenlik denkleminin içine sokmuştur.¹⁰

O yüzdendir ki, Soğuk Savaş sonrası dönemde BM’nin nezaret ettiği müşterek müdahaleler, artan ölçüde ‘normatif’ bir çerçevede tanımlanmaya başlamıştır. Soğuk Savaş döneminde, BM’nin bünyesinde hayata geçirilen dış müdahaleler genellikle mağdur edilen bir devletin *ulusal güvenlik kayguları* ile gerekçelendirilirken, 1990’ların başlarından bu yana bu tür müdahaleler, artan ölçüde, egemenliğin, insan haklarına riayeti de kapsayacak şekilde ‘koşullu’ olduğu anlayışı temelinde *normatif kaygulara* dayalı olarak gerekçelendirilmiştir.¹¹ (Bu normatif boyut aşağıda ele alınmaktadır).

2. ‘Müşterek Güvenlik’ Beklentisinden Uluslararası ‘Güvensizliğe’

‘Müşterek güvenlik’ olgusu, devletlerin çıkarları arasında belli bir ‘ortaklığın’ varlığını kabul eder. Böyle bir sistem içinde her bir devletin güvenliği, sistemin güvenliğine bağlıdır. Bunun nedeni açıktır: her bir devletin güvenliği, devletlerin beraberce oluşturdukları güvenlik sisteminin bütününe tekabül eden ‘müşterek güvenlik sistemi’yle bütünleşmiştir. İkinci olarak, devletler, böyle bir güvenlik sisteminde işbirliğine yatkın olduklarından, bunların arasındaki uyuşmazlıklar genellikle ‘barışçıl’ yöntemlerle hal çaresine kavuşturulur.¹²

Bu sisteme göre, devletler, güvenliklerini, uluslararası hukuka uygun olarak faaliyette bulunan uluslararası kurumlara emanet ederler. Bu çerçevede, devletler, ‘saldırgan’ bir devlete karşı topluca hareket ederler. Müşterek

10 Martti Koskeniemi, *The Politics of International Law*, (Oxford and Portland, Oregon, 2011), s. 104.

11 James Goodman, “Humanitarian collective security: restoring order?”, *Global Networks*, cilt: 13, sayı: 3, 2013, 345–362, s. 346.

12 Legault et al, *a.g.e.*, ss. 78-79.

güvenlik sistemi içinde, uluslararası toplumun üyeleri, istikrar ve güvenliği korumak için belli kurallar ve ilkeler etrafında birleşirler. Bunun sonucunda bu sistemin parçası olan ülkeler ‘saldırgan’ı birlikte defederler.¹³ Bu sistem saldırgan aktörlere karşı önemli bir güvence sağladığı gibi, saldırganlığı ‘caydırıcı’ bir uluslararası ortamın şekillenmesini de sağlar. Böyle bir sistem içinde, devletlerin kendi başlarının çaresine bakmasını zorlayan husumet ve rekabet ortamı dağılmaya başlar.¹⁴ Müşterek güvenlik sisteminde aktörler başka aktörlerin niyetleri konusunda artan bir güven duyarlar. Müspet bir uluslararası ortamın inşasını kolaylaştıran böyle bir sistem içinde, devletlerin silahlanmaya daha az vakit ve para harcamaları, kaynaklarını halkın hayat standardını yükseltme amacına hasretmeleri olasılık dâhiline girer.¹⁵

Müşterek güvenlik sistemi, ‘güvenlik açmazı’ (*security dilemma*) sorununu da makul sınırlara çektiğinden, beklenmeyen/öngörülme/ani savaş ihtimalini de azaltmış, böylece istikrarı arttırmış olur. Böyle bir yapılanma içinde, devletler güvenlik dengesi çerçevesinde başka devletlerle ilişkilerinde, güç rekabeti içinde oldukları *bazı devletlere kıyasla ne kazandıkları* hususunu merkeze alan ‘nispi kazanç’a değil ve fakat sadece kendi kazançlarını esas alan *mutlak kazanca* daha fazla ağırlık vereceklerdir. Burada vurgulanması gereken önemli bir husus, devletlerin genel olarak mutlak kazancı esas almalarını mümkün kılan en önemli unsurlardan birisinin, diğer devletlerin nispi kazancının kendilerine zaman içinde ağır bir bedel ödetmeyeceğine olan inançlarıdır.¹⁶

Müşterek güvenlik sistemi içinde devletler, kendilerine doğrudan zarar vermeyen bir saldırganlık durumunda bile, sistemin istikrarı ve barışın yeniden tesisi için gerekli tedbirlerin alınmasını isterler. Nitekim böyle bir sistem içinde, devletler, sadece kendilerini eksen alan güvenlik politikalarının yetersiz olduğunu bildikleri için, birbiriyle güvenlik rekabeti içine girmek yerine, işbirliğini tercih ederler. Bu işbirliğini teşvik eden bir başka unsur da, müşterek güvenlik sisteminin yalnızca devletlerin davranışlarını değil, ‘ulusal çıkar’ tanımlarını da değiştirmesidir. Bu öğrenme ve sosyalleşme süreçlerinde, devletler, ulusal çıkarlarını müşterek çıkarları da gözeterek tanımlayacaktır. O yüzdendir ki, söz gelimi, Almanya NATO ve Avrupa Birliği üyeliği nedeniyle çıkarlarını ‘ulusal’ değil ve fakat ‘Avrupa ölçeğinde’ tanımlama noktasına gelmiştir.¹⁷

13 Charles A. Kupchan & Clifford A. Kupchan, “The Promise of Collective Security”, *International Security*, cilt: 20, sayı: 1, Yaz 1995, 52-61, ss. 52-53.

14 *A.g.e.*, s. 57.

15 *A.g.e.*, ss. 57-58.

16 *A.g.e.*, s. 58.

17 *A.g.e.*, s. 55.

1945'te BM bünyesinde ihdas edilen müşterek güvenlik sistemi kuşkusuz uluslararası barış adına çok önemli bir kazanım sayılmalıdır. Evrensel bir ideal olan barış, BM örgütünün de kendisi için belirlemiş olduğu en aslı hedeftir. Ne var ki, BM Kurucu Andlaşması'nda barış daha ziyade 'savaşın yokluğu' olarak tanımlanmıştır. Elbette BM Andlaşması'nda devletler arasında siyasi, iktisadi ve sosyal alanda işbirliğinden ya da, sözgelimi, silahsızlanmadan söz edilmektedir. Ne ki, bu alanlardaki düzenlemeler kapsamlı ve yeterince açık seçik olmaktan uzaktır.¹⁸ BM Kurucu Andlaşması'nda, örneğin, adalete, insan haklarına ve her halkın kendi geleceğini belirleme hakkına (*self-determination*) yapılan vurgunun, tüm dünyada kurulmak istenen barış düzeninin salt savaşın yokluğunun ötesine geçmesinin istendiğini göstermektedir. Ne var ki, bu hedefleri somut olarak hayata geçirmeye imkân sağlayacak olan daha detaylı normatif ve/veya kurumsal çerçeve bu andlaşma içinde mevcut değildir.

Barışın olmadığı bir toplumsal ve siyasî ortam içinde, insan haklarından söz etmek anlamlı değildir. Barış evrensel bir değerdir. Bir insan hakkı olarak *barış hakkı* konusunda kabul edilen bir uluslararası insan hakları bildirisinde de ifade edildiği üzere, barış hem insan haklarının en temel koşullarından birisi, hem de bu hakların hayata geçirilmesiyle ulaşılabilecek bir hedeftir.¹⁹ Barışın, insan haklarının varlığının en temel ön şartlarından birisi olduğu fikri, 1945 yılında kabul edilen BM Kurucu Andlaşması'ndan bu yana resmî olarak uluslararası düzeyde kabul edilmiş bulunmaktadır. İnsan haklarına da atıfta bulunan bu belgede, BM'nin en temel amacının "uluslararası barış ve güvenliği koruma altına almak" olduğu belirtilmektedir. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin Önsöz'ünde ise, "insanlık ailesinin tüm üyelerinin eşit ve devredilemez haklara kavuşturulması"nın "dünyada özgürlüğün, adaletin ve barışın en temel dayanağı" olacağı ifade edilmiştir.²⁰ Kalıcı ve sürdürülebilir barış, sadece insan haklarını değil, adalet ve dayanışmayı da içermelidir. UNESCO'nun bir dönem Genel Direktörlüğünü yapmış olan Federico Mayor'un ifadesiyle,

"Kalıcı barış, tüm insan haklarının ve yükümlülüklerinin hayata geçirilmesi için zorunlu bir ön şart niteliğindedir. Bu, sessizliğin barışı değil... öz-

18 Antonio Cassese, *International Law*, ikinci baskı, (Oxford/New York, Oxford University Press, 2005), s. 325.

19 Luarca (Asturias) Declaration on the Human Right to Peace, 30 Ekim 2006, Önsöz, 1. Paragraf, <http://www.comitepaz.org.br/download/Luarca%20Declaration%20English.pdf>

20 The Universal Declaration of Human Rights, 10 Aralık 1948, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

gürlüğün –o yüzden âdil yasaların-, mutluluğun, eşitliğin, ve dayanışmanın barışıdır.”²¹

Ne var ki, Uluslararası İlişkiler kuramları içinde kendilerini ‘realist’ akıma nispet edenler, devletlerin, ulusal çıkar arayışında ahlaki kaygıları bir kenara koymaları gerektiğini ileri sürerler. Devletlerin uluslararası ilişkilerinde adalet arayışına girmelerinin faydasız bir çaba olduğunu, bu durumun onların aleyhine güç dengesizliğine evrileceğini ve hatta savaşa yol açabileceğini ileri sürerler. Bu realist kuram mensuplarına göre, devlet, kendi gücünü kendisi ihdas eden ve meşrulaştıran bir yapıdır.²² Uluslararası ilişkilere realist yaklaşım, bugün de, geçmişte olduğu gibi, bütün ‘değişimci’ söylemlere rağmen, devletlerin dış politikalarındaki başat yaklaşım tarzı olmaya devam etmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, Realizmin temsil ettiği refleks, politika ve tutumların devletlerin dış politikalarında çok derinlere işlemiş bir tür ‘ortak sağduyu’ya tekabül ettiğinin düşünülmesidir. Koskenniemi’nin gözlediği üzere, zihnimize zaman zaman bugünkünden farklı bir uluslararası ilişkiler düzeni tahayyül edebiliriz; lakin bizler ‘devlet’ adını verdiğimiz bir siyasi topluluğun içinde yaşamaya mecbur ve mahkûmuzdur.²³

İşte, BM bünyesinde oluşturulan müşterek güvenlik sistemi, bir bakıma, bir yandan, bu Westphalian egemenlik anlayışı ve realist dünya algısı, bir yandan da Kantçı bir refleksle ihdas edilmek istenen ve sürekli barış fikrini ihtiva eden ‘evrenselci’ yaklaşımın bir sentezi niteliğindedir. Soğuk Savaş döneminde ‘devlet egemenliği’ vurgusu, daha idealist ve kuşatıcı nitelikteki barış, insan hakları ve adalet arayışları karşısında genellikle öncelikli konumda iken, sosyalist-kapitalist karşıtlığının ve ideolojik bloklaşmanın sona erdiği 1990’ların başlarından itibaren, devlet güvenliğinin yanı sıra ‘insani güvenliği’ de merkeze alan ikinci –evrenselci- yaklaşım en azından BM platformlarında öne çıkmaya başladığı gözlenmiştir. Nitekim Soğuk Savaş sonrasında uluslararası düzeyde güvenlik kavramı ‘sivilleşme’ yönünde önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Bu değişimin başlıca unsurları şunlardır: birincisi, devletler arasındaki karşılıklı bağımlılığın artması ve askeri teknoloji alanındaki gelişmeler sonucunda, en başta, devletlerin ülke sınırlarının ihlal edilmezliği ile mutlakçı egemenlik anlayışlarının yerini daha esnek ve kapsamlı bir güvenlik anlayışına bırakmaya başlamıştır; ikincisi, güvenlik, Soğuk Savaş sonrasında artık yalnızca ‘askeri’ bir bağlam içinde değerlendirilmemektedir; onun yerine,

21 Federico Mayor, The Human Right to Peace, Declaration by the Director-General of UNESCO, Ocak 1997, http://www.wagingpeace.org/articles/1997/01/01_human-right-to-peace_mayor.htm

22 Goodman, *a.g.e.*, s. 345.

23 Koskenniemi, *a.g.e.*, 2011, s. 93.

güvenliği etkileyen unsurlar olarak, klasik güvenlik unsurlarıyla birlikte, dış politika, iktisadi ve mali yapı, çevre, ve kalkınma sorunları gibi unsurlar da bu 'bütünlükçü' (*holistic*) güvenlik anlayışının kapsamı içine girmiştir; üçüncüsü, dış dünyayı ana tehdit unsuru olarak tavsif eden geleneksel tehdit anlayışı dönüşüm geçirmiştir. Bu dönemde **menfi/negatif** güvenlik anlayışı yerine, uluslararası toplumun bütününe kapsayan ve 'ortak' güvenlik menfaati olgusundan yola çıkılarak barışı zorlaştıran şartların ıslahını (da) içeren mekanizmaların kurulmasıyla ulaşılabilecek bir **müspet barış** anlayışı öne çıkmaya başlamıştır. Bütün bunların daha barışçıl bir uluslararası düzen oluşturacağı düşüncesi yerleşmeye başlamıştır.²⁴ Bu bağlamda, denebilir ki, BM'nin müşterek güvenlik sisteminin güvenilirliği ve başarısı, bu evrensel örgütün sahip olduğu caydırıcı güçten ziyade, barış, adalet, yeni-sömürgeciliğin tasfiyesi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değer ve ilkelere ne ölçüde riayet edildiğine bakılarak anlaşılabilir.²⁵

O yüzdendir ki, başkalarının acılarına genellikle bigâne kalmayı salık veren ve ulus-devletçi bir dünya tasavvuruna yaslanan Westphalian egemenlik anlayışı, içinde yaşadığımız dünyada anlamını büyük ölçüde yitirmiş bulunmaktadır.²⁶ BM adına hazırlanan bir raporda ifade edildiği üzere, bugün en güçlü ülkeler bile, karşılaştıkları birçok sorunu, bunların 'küresel' nitelikli olması itibariyle, kendi başlarına çözme imkânlarının sınırlı olduğunu anlamış bulunmaktadır.²⁷ Hiç kuşkusuz, küreselleşme, bölgesel bütünleşme ve toplumlar arasında karşılıklı bağımlılığın böylesine derinleştiği bir çağda, bir tür 'aile' olarak kabul edebileceğimiz bir 'uluslararası toplum'un varlığından söz etmemiz mümkündür. Uluslararası toplumun ortaya çıkmasını sağlayan kural ve mekanizmaların, aynı zamanda 'uluslararası düzen'i şekillendirdiğini de varsayarsak, bu durumda birbirine kenetlenmiş ve dayanışma içinde işbirliği yapan bir milletler ve topluluklar 'ailesi'nin varlığını bir veri olarak kabul etmemiz gerekir. Böyle bir uluslararası toplumun en büyük özlemi ise, tabii olarak, barış, refah ve adaletin küresel düzeyde tesis edilmesidir.

24 Gareis & Varwick, *a.g.e.*, ss. 55-56.

25 Jose E. Alvarez, "Judging the Security Council", *American Journal of International Law*, cilt: 90, 1996, 1-39, s. 31.

26 Richard Shapcott, "International Ethics", John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, beşinci baskı, (New York, Oxford University Press, 2011), s. 200.

27 "The United Nations in its Second Half-Century", The Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, 1995, ss. 3-4, <http://www.library.yale.edu/un/images/un-second-half-century.pdf>

3. Güvenlik Konseyi'nin Artan Güç Suiistimali

Barış ve güvenliğe ilişkin uluslararası yaklaşımlar, Soğuk Savaş'tan sonra artan ölçüde 'insani' güvenliği de bünyesine almaya başlamıştır. Bu bağlamda, BM, bireylerin kendi ülkelerinde karşı karşıya kaldığı tehditleri ve insan hakları ihlallerini ilgi alanı içine dâhil etmiştir. Kuşkusuz, bu yeni doktrin, önceleri uluslararası hukukun yerleşik normlarından olan 'devletlerin içişlerine karışılması yasağı' ile çatışmaktaydı.²⁸ BM Güvenlik Konseyi'nin Soğuk Savaş sonrasında devletlerin 'iç meselelerini' de gerektiğinde uluslararası barış ve güvenliğe 'tehdit' olarak değerlendirmesi, bir bakıma, 'zamanın ruhu' (*zeitgeist*) ile uyumludur. Ne var ki, bu yeni aşamada, başta BM Güvenlik Konseyi'nin sürekli üyeleri olmak üzere, önde gelen güç odaklarının böylesine geniş tanımlanmış bir barış ve güvenlik yönelimini reelpolitik reflekslerle kendi çıkarları adına suiistimal etmeleri de imkân dâhiline girmiştir. Ian Hurd'e göre, bu durum bir yandan uluslararası hukukun istikrarına zarar verirken, bir yandan da Güvenlik Konseyi'nin emperyal politikalar izlemesini kolaylaştırmıştır. Bu türden yeni yetki alanları ihdası, BM Kurucu Andlaşmasını göz ardı ettiğinden, Konsey üyesi ülkelerin diğer devletlere dönerek 'uluslararası hukuka uymaları' çağrısı yapması açıkça tutarsızlıktır. Hurd'ün keskin ifadesiyle, "BM Kurucu Andlaşmasını bir iç meseleye müdahale yetkisi verir şekilde okumak, bu andlaşmanın olağan anlamını baş aşağı çevirmek demektir."²⁹ Hurd'e göre, BM Kurucu Andlaşması'nın devletlerin içişlerinin uluslararası barış ve güvenliğe tehdit olabilecek biçimde yorumlanması, Konsey'de bu görüşü savunan ülkelerin kendi menfaatlerini esas aldıklarını ve uluslararası toplumun bütüncül görüşünü kaale almadıklarını göstermektedir. Oysa uluslararası andlaşmalar hukuku, en başta, bu türden keyfi davranışları caydırmayı hedeflemektedir.³⁰ Kuşkusuz burada yeni yetki aktarımlarını 'sorunlu' hale getiren şey, bunların Konsey'in bazı üyelerince suiistimal edilmesini hiç olmazsa zorlaştıran normatif ya da kurumsal frenlerin mevcut olmayışıdır. Üstelik Konsey'de beş sürekli üyenin sahip olduğu imtiyazlara 'dokunulmadan' bu organa yeni yetkilerin aktarılması, son yirmi beş yıldır gözlemlendiği üzere onun ancak keyfililiğini ve reel politik kaygılarla hedef seçilen 'istenmeyen' rejimlere ve onların ülkelerine karşı zarar verme potansiyelini arttıracaktır. Yoksa burada, ilke olarak, BM'nin

28 Paul Taylor & Devon Curtis, "The United Nations", John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (der.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, beşinci baskı (Oxford, Oxford University Press, 2011), 310-325, s. 319.

29 Ian Hurd, "The Selectively Expansive UN Security Council: Domestic Threats to Peace and Security", *ASIL Proceedings*, 2012, 35-38, s. 37.

30 *A.g.e.*

ve, tabii, onun bir organı olan Güvenlik Konseyi'nin 'dolaylı yetki' doktrini³¹ çerçevesinde uluslararası sorunlarla daha etkili bir şekilde baş edebilme amacının zaruri kıldığı yetkilerle teçhiz edilmesine itiraz ediliyor değildir. Buradaki itiraz, BM eksenli bu müşterek güvenlik sisteminin mevcut yapısıyla her türden yetki artışını suistimale müsait bir zemin teşkil etmesindedir.

Gerçekten de Soğuk Savaş sonrası oluşan yeni uluslararası düzen içinde etkinliği giderek artan ve daha önce sıkça gözlenen kilitlenmeyi bu dönemde genellikle aşabilen Konsey, pek çok nedenle bu ayrıcalıklı konumunu pek çok kez istismar edebilmiştir. Bunun bir nedeni, BM'nin olaylara, sorunlara ve kriz noktalarına dair takdir yetkisinin son derece geniş olmasıdır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Güvenlik Konseyi'nin 1990'lı yılların başlarından itibaren 'insani güvenlik' doktrinini gündemine alıp kapsamını genişletmiş olması, kuşkusuz, barış adına 'olumlu' bir adım sayılmalıdır. Ne var ki, insani güvenlik kavramsallaştırması temelinde Konsey'in 'barışa yönelik tehdit' tanımlaması yapmasına kapı aralandığında, bu durum, bu kavramın içeriğinin genişliği nedeniyle bu organa adeta uçsuz bucaksız bir takdir yetkisi vermiş olmaktadır.³² Nitekim Konsey ele aldığı krizlere ilişkin çok farklı hareket hatları belirleyebilmekte, benzer özellikleri olan krizlerde bile birbirinden çok farklı tutumlar içine girebilmektedir. Söz gelimi, 'barışa yönelik tehdit' olarak tanımladığı bir kriz noktasına ilişkin askeri müdahale yetkisi verirken, aslında benzer özellikleri olan bir başka krizi görmezlikten gelebilmekte ya da sadece 'kınama' ve 'uyarı' ile yetinebilmektedir. Başka bir deyişle, Konsey her durum için *ad hoc*³³ bir yaklaşım tarzı sergileyebilmektedir. Bunun yol açtığı sakıncalara Aznar-Gómez şöyle işaret etmektedir:

“Çifte standart, eldeki vakıya farklı düzeyde angaje olma, Güvenlik Konseyi içinde eylem (ya da eylemsizlik) öncesi görüşmelerdeki gizlilik, kamuoyunun gözündeki saygınlığını zedeleyerek BM'nin bu yürütme organının meşruiyetinin sorgulanmasına yol açmaktadır.”³⁴

31 Bu hususta Uluslararası Adalet Divanı'nın 1949 tarihli bir danışma görüşü vardır: “Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations”, Advisory Opinion, *I.C. J. Reports*, 11 Nisan 1949, <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>

32 BM Güvenlik Konseyi'nin 'barışa yönelik tehditleri' belirleme hususunda hiçbir sınırlamaya tabi olmadığını ileri süren önemli bir görüş için, bakınız Hans *Kelsen*, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, (New York, Praeger, 1950), s. 727.

33 Her durum için farklı bir davranış tarzı geliştirebilmektedir.

34 Mariano J. Aznar-Gómez, “A Decade of Human Rights Protection by the UN Security Council: A Sketch of Deregulation?”, *The European Journal of International Law*, cilt: 13, sayı: 1, 2002, 223-241, s. 234.

Öte yandan, pek tabii olarak, hukukun pratiğe aktarılmasında mevcut aktörlerin siyasi tercihleri her zaman önemli bir rol oynamıştır. Bunun en önemli nedeni, hukuk normlarının açık uçlu olması ve istisnalara yer vermesidir.³⁵ O nedenle, BM Güvenlik Konseyi'nin uluslararası barış ve güvenliğin tehlikeye girdiği durumlarda BM Kurucu Andlaşması'nı hayata geçirirken, geniş bir takdir yetkisi olduğunu ve birçok durumda tutarlı davranmayabileceğini akıldatmak gerekir. Nitekim uluslararası krizlerin çözümünde BM bünyesinde 'hukuk'un oynadığı rol her zaman birincil olmamıştır. 1989-1990 döneminde ülkesi Finlandiya'nın BM delegasyonu içinde uluslararası hukuk danışmanlığı yapan günümüzün en parlak uluslararası hukukçularından Martti Koskenniemi, o döneme ilişkin şu önemli gözlemlerini bizlerle paylaşmaktadır:

"Irak'ın Ağustos 1990'da Kuveyt'i işgalinden 1991'deki ikinci Körfez Savaşına dek Konsey'de yapılan tartışmalarda hukukun oynadığı ikili/mümkün rol karşısında çok şaşırılmışım. Bir taraftan, her yerde hukuki tartışmalar yapılmaktaydı. Öte yandan, değişik tarafların faaliyetlerinin hukuk tarafından belirleneceğine kimse inanmıyordu."³⁶

Daha da ötesi, Güvenlik Konseyi bir yasama organı olmadığı halde, Soğuk Savaş'tan sonra birçok meselede fiilen bir yasama organı gibi hareket ederek uluslararası hukukun gelişim yönünü tayin edici nitelikte kararlar almıştır. Bu durum da, Konsey'e yönelik 'yetki gaspı' ve 'keyfilik' yaptığına dair suçlamaları arttırmıştır. Öte yandan, BM Andlaşması'na göre, *siyasi* bir organ olan Konsey'in uluslararası barış ve güvenliğe zarar verebilecek her tür gelişmeyi ele almak gibi bir yükümlülüğü olmadığı gibi, gündemine aldığı kriz noktaları konusunda, meğer ki bunlar benzer nitelikte olsun, özdeş bir tutum almak gibi bir yükümlülüğü de yoktur. Oysa sözgelimi, bir yargı organının bu tür durumlarda tutarlı ve ilkeli davranması *hukukun* gereğidir. Konsey için böyle bir zorunluluk yoktur. Nitekim bu organ İran'ın nükleer programı konusunda son derece aktif ve müdahil bir tutum almış, 1990'larda Irak'ın elindeki kitle imha silahlarının imhasını sağlamış ve Kuzey Kore'nin nükleer silah programını caydırıcı nitelikte tedbirler almıştır. Buna karşılık, aynı Konsey, Hindistan, İsrail ve Pakistan³⁷ gibi ülkelerin nükleer silahlanması karşısında genellikle pasif bir tutum içinde olmuştur.³⁸

35 Koskenniemi, *a.g.e.*, 2011, s. 97.

36 *A.g.e.*, s. 79.

37 Bu durum, Pakistan'ın, hakim uluslararası medyanın zaman zaman gündeme getirdiği sözüm ona 'İslam bombası'nın, özellikle 1990'lı yıllarda ve hatta 2000'li yılların ilk yarısında Batılı bazı güçlerce bu ülkeye yönelik *siyasi* baskı vesilesi olarak kullanıldığı gerçeğini göz ardı etmemizi gerektirmemektedir.

38 John Burroughs, "The Role of UN Security Council", Section 1.3., A Study on the Recommendations of the WMD Commission, 35-43, s. 37, <http://wmdreport.org/ndcs/online/NuclearDisorderPart1Section3.pdf>

Günümüzde küresel barışın önündeki en önemli engellerden birisi, BM Güvenlik Konseyi'ndeki beş sürekli üyenin sahip olduğu veto hakkıdır. Veto hakkının bu hakka sahip olan devletlerce kendi ulusal çıkarları adına çoğu zaman sùstimâl edildiği bilinmektedir. Uluslararası hukuk kaygılarını bir tarafa bırakan bu tür davranışların gerçekte BM'nin amaçlarıyla bağdaşmadığı açıktır.³⁹ Herkesin malumu olduğu üzere, Konsey'in gündemi, çoğu zaman, veto yetkisi de olan sürekli üyeler tarafından belirlenmektedir. Güvenlik Konseyi'ne sunulan karar tasarıları ve bunların içeriği konusunda adeta tekel kurmuş olan sürekli üyeler, Konsey'de hâkim konumdadırlar.⁴⁰ Bu devletlerin bu ayrıcalıklı konumlarının ve benimsedikleri ulusal çıkar-eksenli yaklaşımlarının küresel barış ve güvenliğe ne denli zarar verdiği, söz konusu ülkelerin nükleer silahlara ilişkin yaklaşımlarına bakılarak görülebilir.

5. Kitle İmha Silahları ve Güvenlik Konseyi'nin İkiyüzlü Tutumu

Bilindiği üzere, BM Güvenlik Konseyi'nin sürekli üyelerinin hepsi nükleer silahlara sahiptir. Bunların hiçbirisinin bu silahları ortadan kaldırmak gibi bir niyeti de yoktur. Sürekli üyeler olarak Konsey'in önüne nükleer silahların yok edilmesine ilişkin bir karar tasarısının gelmesi halinde, sürekli üyelerin veto hakkını kullanacakları dikkate alınır, bu konunun bu organın gündemine hiçbir zaman gelmeyeceği aşikârdır. Üstelik unutmamak gerekir ki, Konsey'in gündemini ve kararların içeriklerini belirleyenler daha ziyade sürekli üyelerdir. O yüzden ki, nükleer silahların yayılmasının önlenmesine ya da biyolojik ve kimyasal silahların ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak, Konsey'in kendisine hedef seçtiği bir kısım ülkelerin yükümlülüklerine ne ölçüde uydularının denetimine ilişkin alınan kimi kararlar, dünyanın geri kalanının büyük çoğunluğunca kuşkuyla karşılanmaktadır. Bu tür kararların uluslararası topluma verdiği mesaj aslında açıktır: “dediğimizi yapın, yaptığımızı yapmayın.”⁴¹

Küresel adaleti tesis etmenin en önemli şartlarından birisi, devletler arasında ve devletlerin kendi içlerindeki şiddet, savaş ve çatışmayı olabilecek en alt noktaya çekmektir. Ne var ki, bu hedefe nasıl ulaşılabileceği konusunda uluslararası toplumun aktörleri arasında önemli görüş ayrılıkları vardır. Dünya po-

39 Bu durum, bağımsız bir uluslararası komisyonun barış hakkına ilişkin 2009 yılında hazırladığı bir raporda eleştirilmiştir: Report of Commission 1, “Right to Peace”, The 17th Congress, Hanoi, 6-10 Haziran 2009.

40 “Introduction”, David M. Malone (ed.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, (USA, Lynne Rienner Publishers, 2004), s. 7.

41 Burroughs, a.g.e., s. 37, <http://wmdreport.org/ndcs/online/NuclearDisorderPart1Section3.pdf>

litikasında hâkim konumda olan güçler, dünyada barış ve güvenliği sağlamak için ellerinde gerektiğinde kullanabilecekleri silah gücünün olması gerektiğini düşünen, kendilerine Makyavelizm'i rehber edinmiş realistlerdir. Bu devletlere göre, kendi ellerindeki nükleer silahlar jeopolitik güç mücadelesinin önemli unsurlarından birisi olup, uluslararası sistem üzerindeki etkisi itibariyle, yapıcı ve istikrara katkı sunucu niteliktedir. Bu 'üsttenci' yaklaşım, sadece ve sadece 'yanlış ellerde' olması halinde nükleer silahların varlığının tehlike oluşturabileceğini kabul eder. O halde hâkim güçler açısından tüm devletleri kapsayacak nükleer silahsızlanmaya yönelik çağrılar ve çabalar hem faydasızdır, hem de küresel düzenin olağan işleyişine zarar verecektir.⁴²

Bunun tam tersi olan görüşe göre ise, dünyada barış ve güvenlik, jeopolitik güç mücadelesi yoluyla değil ve fakat BM bünyesinde ihdas edilmiş olan müşterek güvenlik sistemi vasıtasıyla güvence altına alınabilir. Realist yaklaşıma karşı geliştirilen bu tezin en zayıf halkası, BM'nin oluşturduğu alternatif mekanizmanın, Realist felsefeyi daha başlangıçta Güvenlik Konseyi'nin bünyesine yerleştirmiş olmasıdır. Gerçekten de Güvenlik Konseyi'nde beş sürekli üyenin mevcudiyeti ve bunlara veto yetkisinin verilmiş olması, bu organın üyeleri arasında görüşmelerin çoğu zaman kapalı kapılar ardında yapılması ve Konsey'in dışarıdan hiçbir denetim ve sınırlamaya tabi olmaması, BM Güvenlik Konseyi'nin hâkim küresel güçlerin jeopolitik 'oyun alanı'na dönüştüğünü göstermektedir. Soğuk Savaş döneminde çift kutupluluk, yani Doğu ve Batı blokları arasındaki güç mücadelesi nedeniyle, bir bakıma atıl kalmış olan Konsey, Soğuk Savaş sonrasında tek kutuplu jeopolitiğin baş aktörü haline gelen ABD'nin güdümüne girmiştir.⁴³

6. Sonuç: Uluslararası 'Güvensizliğin' Başlıca Nedenleri

Aslında, biraz da bu tür yaklaşımlar yüzünden, Soğuk Savaş sonrasında 'güvenli bir dünya' özlemi bugüne dek hayata geçirilememiştir. Birçok gözlemciye göre, Soğuk Savaş'tan sonra, dünya, pek çok yönden, beklenenin aksine, 'daha az güvenli' bir hale gelmiştir. 'Klasik tehdit' olarak bilinen, bir devletin başka bir devletin ülkesine yönelik silahlı saldırısının, saldırı tehdidinin ya da silahlı müdahalesinin yanı sıra, vahim insan hakları ihlalleri, çevresel tahribatlar, ekonomik felaketler, yaygın ve öldürücü hastalıklar gibi daha 'genel' bağlamda düşünülmesi gereken güvenlik tehditleri de küresel toplumun

42 Richard Falk, *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, (London & New York, Routledge, 2000), ss. 32-33.

43 *A.g.e.*, s. 33.

önündeki öncelikli sorunlar haline gelmiştir.⁴⁴ Bütün bunların yanı sıra, Zengin Kuzey ile Yoksul Güney arasındaki gelir eşitsizliği devam ettiği sürece, dünyada kargaşanın ve gerginliğin sona ermesini beklemek aşırı iyimserlik olacaktır. İnsanlığın barışa yönelik umutları, ne yazık ki, dünyanın her yanında pompalanmakta olan savaş kültürü ve uluslararası sistem içindeki dengesiz güç dağılımı nedeniyle bugüne dek berhava edilmiştir. Küresel barışa engel olan başka birçok sistemik unsur daha vardır: sömürgeciliğin bıraktığı yıkıcı ve çarpık miras; üçüncü dünya ülkelerine yönelik, gizli ya da açık birçok entrikayı da bünyesinde barındıran yoğun silah akışı; birçok diktatörlüğün ve otoriter rejimin başta ABD olmak üzere Batılı emperyal güçlerce korunması ve kollanması; uluslararası finans kurumlarının yapısal programları yoluyla, hususiyetle Üçüncü Dünya ülkelerine, onların bünyesine uygun düşmeyen yapay ‘reçeteler’ dayatılarak bu ülkelerde sosyal harcamaların kuşa çevrilmesi; kalkınmakta olan ülkelerdeki yaygın yoksulluk ve sosyal mağduriyet; dünyanın birçok ülkesinde özellikle alt sınıfların sistematik bir dışlanmaya, mağduriyete ve mahrumiyete mahkûm edilmesi; kendi halkları üzerinde tahakküm kuran otoriter rejimlerin bugün bile Batı-dışı birçok ülkede yönetimde oluşu. Hayden’in tespit ettiği şu unsurlar da, barışa yönelik temel tehditler arasında zikredilebilir: (Genelde Batı-dışı) Ülkelerin içinde ve dışında cereyan eden silahlı çatışmalar, siyasî baskı, tahakküm, sömürü ve devlet teröründen kaynaklanan yapısal şiddet.⁴⁵

Mevcut uluslararası düzeni adeta zehirleyen bu ‘güvensizlik’ unsurları BM Güvenlik Konseyi’nin çoğu zaman sürekli üyelerin eliyle hayata geçirilen emperyal hedeflerin bir ‘oyun sahası’ olarak kullanılması küresel çözüm gerektiren belki de en temel sorundur. Güvenlik Konseyi’nin uluslararası barış ve güvenliğe yönelik ‘tehditler’in tanımı ve bunlara ilişkin uluslararası toplumun benimsemesi gereken hareket hattı hususunda sahip olduğu tekel, barışın ve insan haklarının ‘bayraklaştırıldığı’ günümüzde, ne acıdır ki, yeni insan hakları ihlallerine, zorbalıklara, savaşlara ve keyfiliklere kapı aralamaktadır.

44 Patrick M. Morgan, “National and International Security: Theory Then, Theory Now”, *Asian Journal of Political Science*, cilt: 11, sayı: 2, Aralık 2003, 58-74, s. 59.

45 Patrick Hayden, “Constraining War: Human Security and the Human Right to Peace”, *Human Rights Review*, Ekim-Aralık 2004, 35-55, s. 43.