

BAŞARISIZ DEVLETLER VE ULUSLARARASI HUKUK AÇISINDAN ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR

*Doç. Dr. Fatma TAŞDEMİR**

ÖZET

Başarısız devlet kavramı siyasi olarak yeni bir kavram olmasına karşın 21. yüzyılın en önemli tehditlerden bir tanesidir. Başarısız devletler iç ve dış faktörlerin etkileşimiyle genel olarak otorite, meşruiyet ve kamusal hizmetlerin sağlanmasında ciddi zaafiyet içerisinde olan devletlerdir. Başarısız devletler arasında teoride başarısız olmakta olan; başarısız; başarısızlık riski taşıyan; zayıf ve çökmüş devlet şeklinde ayırım yapılmaktadır. Terörizm, iç savaş, dış müdahale kavramları ile de devlet başarısızlığı arasında önemli bağlar vardır. Başarısız devlet dinamiklerinin anlaşılması terörizmle mücadelenin merkezini oluşturmaktadır. Başarısız devletler zayıflıkları ile dış müdahaleleri çekmektedir. Bu müdahaleler müdahale eden devletin menfaat aracı olarak kullanılmaktadır. Başarısız ve gelecekte başarısız olma ihtimali yüksek olan devletlerin güçlendirilmesi uluslararası toplumun önemli bir sorumluluğu olmalıdır. Zira zayıf devletleri başarısız olmamaları için güçlendirmek; çöktükten sonra işlevsel bir devlet haline getirmekten daha kolay ve daha az maliyetli olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Başarısız Devletler; Çökmüş Devlet; Terörizm; İç Savaş; Mülteci Sorunu; Ulus İnşası; Uluslararası Müdahale; Uluslararası Hukuk

ABSTRACT

The concept of failed state is one of the most important threats to 21. century's international order despite being a new political concept. Failed states generally fail to provide authority, legitimacy and public services due to the complex interaction between internal and external factors. There is a theoretical categorization among failed states as failing, failed, potential failed, weak, fragile and collapsed states. There is a significant connection between terrorism, internal war, foreign intervention and failed states. Understanding the dynamics of failed states has a central place in countering terrorism. Failed states increase the possibility of outside intervention as a result of their failures. These interventions are used as a tool in realising interest by intervening states. Empowering failed and potential failing states should be a fundamental responsibility of International Society. Hence, empowering weak states is easier and less costly before they fail than creating a functioning state after they fail.

Key Words: Failed States; Collapsed States; Terrorism; Internal War; Refugee Crisis; Nation Building; International Intervention; International Law

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Giriş

Günümüzde, iç savaş, yoksulluk, doğal afet ve bulaşıcı hastalıklar gibi nedenlerle hukuk ve sosyal düzeni kısmen ya da tamamen çöken ancak bir hayalet gibi dünya haritasında yer almaya devam eden devletler “başarısız devletler” (*failed states-etats sans gouvernement*) olarak isimlendirilmektedir.¹ Başarısız devletler uluslararası barış ve güvenliğe yönelik 21. yüzyılın en önemli tehditleri arasında sayılmaktadır. Nitekim 2004 yılında Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri Kofi Annan’ın düzenlediği “Tehditler, Meydan Okumalar ve Değişim Konulu Üst Düzey Panel”de, başarısız devletler ve iç savaşlar dünyanın ele alması gereken en önemli altı sorundan iki tanesi olarak sayılmıştır.²

Eylül 2002’de yayınlanan ve “Bush Doktrini” olarak da isimlendirilen Amerikan Ulusal Güvenlik Stratejisi’nde de başarısız devletler ABD’nin ulusal güvenliğine yönelik önemli bir tehdit olarak gösterilmiştir. Bu durum, Ulusal Güvenlik Stratejisi’nde şöyle ifade edilmiştir: “*Amerika, günümüzde fetihçi devletlerden ziyade, başarısız devletler tarafında tehdit edilmektedir.*” “...11 Eylül 2001 saldırıları bize, Afganistan gibi zayıf devletlerin, güçlü devletler kadar ulusal çıkarlarımıza büyük bir tehdit yöneltebileceğini gösterdi. Yoksulluk, fakir insanları teröristler ve katiller yapmaz. Ancak yoksulluk, zayıf kurumlar ve yozlaşmışlıkla zayıf devletleri kendi sınırları içinde terörist şebekeler ve uyuşturucu kartellerine karşı savunmasız bırakmaktadır.”³ Görüldüğü gibi ABD, başarısız devlet sorununa “ulusal güvenlik” açısından bakmaktadır. El-Kaide’nin ABD’ye yönelik 11 Eylül saldırısı ile birlikte Batı ülkeleri de başarısız devletlerin ortaya çıkardığı güvenlik problemi üzerinde durmaya başlamıştır. Nitekim Avrupa Güvenlik Stratejisi (Avrupa Birliği, 2003) başarısız devletleri Avrupa’nın karşı karşıya olduğu önemli tehdit olarak ele almıştır.⁴

Bugün 20 ila 50 civarındaki devletin başarısızlığa yakın ya da gelecekte yüksek oranda başarısızlık riski altında olduğu gözlemlenmektedir.⁵ 1990’dan

¹ Thüerer, Daniel, “The “Failed State” and International Law”, **International Review of the Red Cross**, No 836, 1999, s.732.

² **Report of the Secretary General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility**, U.N., G.A., A/59/565, 2 Aralık 2004, ss.1-2, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>, (erişim: 24.12.2012).

³ **The National Security Strategy of the United States of America, Washington: White House, September 2002**, ss.5, 24, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (erişim: 24.12.2012).

⁴ Boas, Morten, Kathleen M.Jennings, “Insecurity and Development: The Rhetoric of the ‘Failed State’”, **The European Journal of Development Research**, Cilt 17, Sayı 3, 2005, s. 387.

⁵ Carment, David, John J. Gazo ve Stewart Prest, "Risk Assessment and State Failure", **Global Society**, Cilt. 21, Sayı. 1, Ocak 2007, s. 47

beri 10 milyondan fazla insanın başarısız devletlerde meydana gelen iç savaşlarda öldüğü; yüz milyonlarca insanın en temel insan haklarından mahrum kaldığı ve terörizm tehdidinin sorunu daha da önemli hale getirdiği göz önünde bulundurulursa, başarısız devletler ve bunların ortaya çıkardığı sorunlar, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Bu çalışmada başarısız devletin tanımı, karakteristik özellikleri, türleri, devlet başarısızlığının nedenleri ve Uluslararası Hukuk açısından ortaya çıkardıkları tehdit ve sorunlar incelenecektir. Devlet başarısızlığını önlemek ve başarısız devletleri yeniden işlevsel bir devlet haline getirmek için ne gibi politika ve stratejilerin geliştirilebileceği üzerinde durulacaktır.

I. Başarısız Devletin Tanım Sorunu ve Karakteristik Unsurları

“Başarısız devletler” kavramı her ne kadar siyasi olarak yeni bir kavram olsa da, günümüz uluslararası literatürünün vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Bunlar “zor ortak, zor ortam, kırılgan devlet, şiddet içindeki düşük gelirli ülkeler (*Low Income Countries Under Strees*), kötü performans, zayıf performans, başarısız devlet” ve “istikrarsızlık riski altındaki devletler” olarak çeşitli şekillerde tanımlanmaktadırlar.⁶

Günümüzde devlet başarısızlığı kavramının tanımı konusunda doktrinde bir uzlaşma yoktur. Başarısız devlet kavramı ilk kez, Gerald B. Helman ve Steven R. Ratner tarafından tanımlanmıştır. Helman ve Ratner, başarısız devleti “uluslararası toplumun bir mensubu olarak kendisini idame ettirme kapasitesi olmayan bir devlet” olarak tanımlamıştır.⁷ Donald M. Snow başarısız devleti, “ekonomik, siyasi ya da daha genel olarak her iki nedenden dolayı sistemin üretken, müreffeh ve istikrarlı bir üyesi haline gelme şansı olmayan devlet” olarak tanımlamıştır.⁸ Rotberg başarısız devleti; “politik üstünlüğünü sağlayamayan devlet” olarak tanımlamaktadır. Rotberg’e göre başarısız devletler, iç ve dış faktörlerin etkileşimiyle genel olarak otorite, meşruiyet ve kamusal hizmetlerin sağlanmasında ciddi zafiyet içerisinde olan devletlerdir.⁹ Daniel Thürer, “başarısız devletler, hukuk ve düzene siyasal destek sağlayan güç yapılarının çökmesinin bir ürünü olup genellikle içsel “anarşik” şiddet şekilleri tarafından başlatılan ve eşlik edilen bir süreçtir” demektedir. Benzer şekilde, eski BM Genel Sekreteri Boutros Boutros Ghali de başarısız devletleri iç savaşın başlattığı ya da eşlik

⁶ Carment, David, John J.Gazo ve Stewart Prest, **a.g.m.**, s. 48.

⁷ Helman, GERALD B. ve Steven R. Ratner, “Saving Failed States”, **Foreign Policy**, Cilt 89, Sayı 3, 1992-1993, s. 3.

⁸ Snow, Donald M., **Uncivil Wars, International Security and the New Internal Conflicts**, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londra, 1996, s.99.

⁹ Rotberg, Robert I., **When States Fail: Causes and Consequences**, Princeton University Press, New Jersey, 2004, s. 5

ettiği bir süreç olarak görmektedir.¹⁰ David Carment başarısız devleti, “iç savaş sonucu devlet olma özelliklerinden mahrum kalmış olan devlet” olarak tanımlamaktadır.¹¹ Peter Rada¹² ve Susan E. Rice’a¹³ göre, başarısız devlet kavramı kurumsal yapının, otoritenin, hukuk ve siyasal düzenin çöktüğü, yani hükümetin halkın adına hareket etme, ülke üzerindeki denetim ve meşruluğunu sürdürme ve kamu hizmetleri sunma erkini yitirdiği bir durumu göstermektedir.

Devlet başarısızlığını, başarılı devlet nedir sorusuna yanıt vererek tanımlamaya çalışan yazarlardan Jennifer Milliken ve Keith Krause’a göre, halkın güvenliğini sağlamak, refahını arttırmak, meşru temsilcisi olmak, halka en temel kamu hizmetlerini sunmak başarılı ve modern bir devletin icra etmesi beklenen fonksiyonlarıdır. Bu işlevleri yerine getiremeyen devletler ise başarısız devletlerdir.¹⁴ Devlet başarısızlığını, başarılı devlet nedir sorusuna yanıt vererek tanımlamaya çalışan akademisyenlerden Zartman ise etkin idarenin ve ekonomik aktivitelerin yerine getirilmesinin önemini vurgulamaktayken;¹⁵ Bailey, başarılı bir devletin kilit taşı olarak kuvvet kullanma tekelinin tesis edilmesini görmekte ve böylece devlet denetiminin sağlanmasının önemine işaret etmektedir.¹⁶ Zartman başarısız devleti "uzun süreli yozlaştırıcı hastalık" (*long-term degenerative disease*) olarak tanımlamaktadır.¹⁷ Bütün bu tanımlamalardan anlaşıldığı üzere başarısız devletler diğer gelişmekte olan devlet türlerinden niteliksel olarak farklıdır.¹⁸ Bu durum, devlet başarısızlığının karakteristik unsurları üzerinde durmayı gerektirmektedir.

¹⁰ Bkz., **United Nations Secretary-General Boutros Boutros Ghali of the United Nations Congress on Public International Law: Towards the Twenty-First Century: International Law as a Language for International Relations (13-17 Mart 1995, New York), Documents**, s.9, <http://www.un.org/law/books/IntlLawAsLanguageForIntlRelations.pdf>, (erişim: 24.12.2012).

¹¹ Carment, David, “Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy”, **The World Quarterly**, Cilt 24, No 3, 2003, s.416.

¹² Rada, Peter, “Rebuilding of Failed States”, Budapeşte, 31 Ağustos 2007, s.2, <http://turin.sgir.eu/uploads/Rada-Peter%20Rada,%202007,%20Rebuilding%20of%20failed%20states.pdf>, (23.12.2012).

¹³ Rice, Susan E., **The New National Security Strategy: Focus on Failed States**, Policy Brief #116, The Brooking Institution, Washington D.C., 2003, s.2.

¹⁴ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies”, **Development and Change**, Cilt 33, Sayı 5, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, s.756.

¹⁵ Zartman, I. William, “Introduction: Posing the Problem of State Collapse”, **Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority** içinde, (ed.), I. William Zartman, Boulder, CO: Lynee Reinner Publishers, 1995, ss.1-11.

¹⁶ Bailey, Allison, **We Shall Not Pass This Way Again: State-Building and the Long-Term Resolution of Civil Conflict**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), M.A. Emory University, 2004, s.49.

¹⁷ Zartman, I. William, **a.g.m.**, s. 5.

¹⁸ David Carment, John J.Gazo ve Stewart Prest, **a.g.m.**, s.49.

II. Başarısız Devletin Karakteristik Unsurları

Başarısız devletlerin karakteristik unsurlarından en önemlisi başarısız devletlerde yaşanan iç savaşlardır.

İç savaşlarla devlet başarısızlığı arasında nasıl bir ilişki olduğu; iç savaşların, devlet başarısızlığının bir nedeni mi yoksa bir sonucu mu olduğu cevaplanması gereken oldukça önemli bir sorudur. Doktrinde yazarların bir kısmı, şiddeti önleme kapasitesinin olmaması nedeniyle devlet başarısızlığının iç silahlı çatışmalara yol açtığını ileri sürmektedir.¹⁹ Bir başka grup yazar ise iç silahlı çatışmaların devlet başarısızlığının hem bir nedeni hem de bir sonucu olduğunu ileri sürmektedir.²⁰

Devlet başarısızlığı ve iç silahlı çatışma arasındaki nedensellik mekanizmasını belirginleştirmek yazarların devlet başarısızlığının farklı tanımlarını yapmaları; devlet başarısızlığının farklı türlerinin olması ve son olarak devlet başarısızlığının iç silahlı çatışma için ne elzem ne de yeterli bir koşul olması nedeniyle oldukça zor görünmektedir. Gerçekten, iç şiddet tek başına devlet başarısızlığı için bir kıstas olmadığı gibi, şiddetin yokluğu da elzem şekilde devlet başarısızlığının olmadığını vurgulamamaktadır.²¹ Nedensellik sorununu bir kenara bırakarak, devlet başarısızlığının en tipik özelliklerinden bir tanesinin başarısız devletlerde yaygın şekilde yaşanan iç savaşların varlığı olduğunu söyleyebiliriz. Demek ki; bir ulus devlet için başarısızlık, diğer koşulların yanı sıra, iç şiddet iç savaşa dönüştüğü zaman söz konusu olmaktadır.²² Başarısız devletleri karakterize eden iç savaşlar da genellikle etnik, dinsel, dilsel ya da diğer toplumlararası düşmanlıklardan kaynaklanmaktadır.²³

Başarısız devletlerin ikinci tipik özelliği güçlü devletlerin aksine sınırlarını kontrol edememeleridir. Bunlar ülke üzerinde otoritelerini kaybederler. Bir devletin başarısının önemli bir ölçüsü, söz konusu devletin hükümetinin ülkenin ne kadarını gerçekten kontrol ettiğine; ülke üzerindeki gücünün ne kadar etkin olduğuna ve ülkeyi gerçekten kimin yönettiğine bağlıdır.²⁴

Devlet başarısızlığının bir başka göstergesi ülke içinde “adi suçların” artmasıdır. Devlet otoritesi zayıfladığı ve başarısız olduğunda ve hatta Demokratik Kongo

¹⁹ Fearon, James D. ve David D. Laitin, Fearon, James D. ve David D. Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”, *American Political Science Review*, Cilt 97, Sayı 1, 2003, ss.75-76.

²⁰ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, *a.g.m.*, s.764.

²¹ Rotberg, Robert I., “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair”, *When States Fail: Causes and Consequences* içinde, (ed.) Robert I. Rotberg, N.J. Princeton University Press, New Jersey, 2004, s.4; Thürer, Daniel, *a.g.m.*, s.734.

²² Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, *a.g.m.*, s.86.

²³ Rotberg, Robert I., “The Failure and Collapse of...”, *a.g.m.*, s.6.

²⁴ Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, *a.g.m.*, s.86.

Cumhuriyeti'nde olduğu gibi devletin kendisi kriminalleştiğinde yasa dışılık açık hale gelir. Silahlı suç çeteleri şehirlerin caddelerinde denetimi ele geçirir. Silah ve uyuşturucu ticareti daha yaygın hale gelir. Olağan polis kuvvetleri felç olur. Anarşi norm haline gelir. Ulus devletler, vatandaşlarına eğitim, iş, sağlık hizmetleri, iletişim ve ulaşım imkânları gibi temel hizmetleri götüremezler ve bu görevlerinden savaş ağaları ve diğer devlet-dışı aktörler lehine vazgeçerler.²⁵

Devlet başarısızlığının bir başka tipik ve önemli özelliği ülkenin ve halkın güvenliğinin sağlanamamasıdır. Vatandaşlar kişilik ve haklarını güvence altına alması ve kendilerini koruması için devletlere ve merkezi hükümetlere güvenirliler. Oysa başarısız bir devlet en önemli görevi olan, ülke genelinde bir güvenlik atmosferi oluşturma görevini yerine getiremez.²⁶

Devlet başarısızlığının bir başka tipik ve önemli özelliği başarısız devletlerde hükümetin özünü oluşturan “güç tekelinin” çökmesidir.²⁷ Bu tür devletlerde yasama ve yargı organları ve bürokrasi ya mevcut değildir ya da çalışmamaktadır. Ordu, muhtemelen bütünlük içinde kalan tek kurumdur fakat oldukça politize olmuştur.²⁸ Tahrip olmuş alt yapılar; artan yoksulluk ve çocuk ölümleri; yayılan AIDS vb. bulaşıcı hastalıklar, rüşvet ve yolsuzluk gibi unsurlar başarısız devletleri simgelemektedir.²⁹

Başarısız devletler, yalnızca çok az kişinin ödüllendirildiği eşsiz ekonomik fırsatlar sağlamaktadır. Yönetime yakın olanlar daha fazla zenginleşirken bu konuda daha az şanslı olanlar yoksulluk çeker.³⁰ Başarısız devletlerde yozlaşmışlık görülmemiş bir yıkıcılık ölçüsünde gelişir. Rüşvet, yozlaşmaya katkıda bulunur. Başarısızlığın bir nedeni değil fakat bir belirtisi olarak ulusal ve kişi başına düşen gelir düzeyi azalır; enflasyon artar; yönetici elit siyasi olduğu kadar ekonomik gücünü maksimize eder ve kaçakçılık salgın haline gelir. Başarısız devletlerde iklim felaketlerinin ya da doğal afetlerin gerçekleşmesi halinde, bu devletlere mahsus ekonomik keşmekeş ve genel ihmâl edilmişlik devamlı yiyecek sıkıntısına ve yaygın açlığa yol açabilir.³¹

²⁵ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, **a.g.m.**, s.764.

²⁶ Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s.87.

²⁷ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, **a.g.m.**, s.764.

²⁸ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, **a.g.m.**, s.764; Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s.87.

²⁹ Grant, Thomas D., “Partition of Failed States: Impediments and Impulses”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Cilt 11, 2004, s.52.

³⁰ Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s.88.

³¹ Brooks, Rosa, Ehrenreich, Brooks ve Rosa Ehrenreich, “Failed States, or State as Failure?”, **The University of Chicago Law Review**, Cilt 72, No 4, 2005, s.1163.

III. Başarısız Devlet Türleri: Başarısız, Başarısızlık Riski Taşıyan, Kırılğan, Zayıf ve Çökmüş Devletler

Devlet başarısızlığı kavramını tanımlamak ve kavramsallaştırmak için kullanılan terminolojiler arasında ince ayrımlar vardır. Teoride “başarısız devletler”, “başarısız olmakta olan devletler (*failing states*)”, “başarısızlık riski taşıyan devletler”, “zayıf devletler” ve “haydut devletler (*rogue states*)” şeklinde bir ayırım yapıldığı görülmektedir. Bunun yanında beş farklı başarısız devlet tipi olduğu belirtilmekte ve bunlar kaotik, hayalet (*phantom*), solgun (*anaemic*), zorla ele geçirilen (*captured*) ve başarısızlığa uğramış (*aborted*) devletler olarak isimlendirilmektedir.³²

Gözlemciler en kötü işlevsel olan hükümetleri derecelendirmek için başarısız devlet indeksi oluşturmaya çalışmaktadır. Örneğin Dünya Bankası 2007’de “Ülke Politikası ve Kurumsal Değerlendirme” indeksi oluşturmuştur. Yönetim (makro politika ve mali politika), yapısal politikalar (ticaret ve iş tüzükleri), sosyal katılım (cinsiyet eşitliği, çevre ve işçi politikaları) ve kamu sektörü yönetimi ve kurumlarını (mülkiyet hakları, bütçe ve gelir, kamu yönetimi ve yolsuzluk) gözden geçirerek 34 devleti “kırılğan (fragile)” devlet olarak listelemiştir.³³ *Fund For Peace, Foreign Policy* ile işbirliği yaparak Dünya Bankası’nın yararlandığı benzer faktörleri kullanarak en kötü işleyen 20 devleti belirlemiştir. Bu sıralama Dünya Bankası’nın sıralaması ile örtüşmektedir.³⁴

Foreign Policy’nin 2012 Başarısız Devlet İndeksine göre, Somali, Kongo (D.R.C.), Sudan, Çad, Zimbabve, Afganistan, Haiti, Yemen, Irak, Orta Afrika Cumhuriyeti ilk onda yer alan başarısız devletlerdir.³⁵

Başarısızlık riski taşıyan devletler ise, zayıf kurumlara sahip; etnik, dilsel ya da dinsel bakımdan toplumsal gerilimlerden muzdarip; genel yozlaşma içinde olan; iç çatışmalar yaşayan; yetersiz altyapısı olan ve zayıf kamu hizmeti veren devletlerdir.³⁶ Başarısızlık riski taşıyan devletlerin günümüzdeki en çarpı-

³² David Carment, John J.Gazo ve Stewart Prest, *a.g.m.*, s.49.

³³ Dünya Bankası’nın sıralaması şu şekildedir: 1. Zimbabve; 2. Eritrea; 3. Comoros; 4. Sudan; 5. Central African Republic; 6. Chad; 7. Guinea-Bissau; 8. Afghanistan; 9. Cote d’Ivoire; 10. Togo; 11. Democratic Republic of Congo; 12. Angola; 13. Republic of Congo; 14. Solomon Islands; 15. Timor-Leste; 16. Haiti; 17. Sao Tome and Principe; 18. Guinea; 19. Burundi; 20. Sierra Leone; 21. Djibouti; 22. Tonga; 23. The Gambia; 24. Papua New Guinea; 25. Lao PDR; 26. Cambodia; 27. Vanuatu; 28. Uzbekistan; 29. Mauritania; 30. Nigeria; 31. Liberia; 32. Myanmar; 33. Somalia; 34. Kosovo. Bkz., The World Bank, Int’l Dev. Ass’n, Operational Pol’y & Country Serv. & Res. Mobilization Dep’t, Operational Approaches and Financing in Fragile States, 2 Haziran 2007.

³⁴ Bkz., Foreign Policy, “The Failed State Index 2009” http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index (erişim: 2 Ekim 2011).

³⁵ “Failed States Index”, http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, (erişim: 8.11.2012).

³⁶ Maass, Gero ve David Mephram, “Promoting Effective States: A Progressive Policy Response to Failed and Failing States”, Institute for Public Policy Research, Londra, Ocak 2004, s.5.

cı örnekleri Irak, Burundi, Sudan, Orta Afrika Cumhuriyet, Zimbabwe, Liberya ve Fildişi Sahilidir.³⁷

“Kırılgan devletler” ise otoritelerini ülke toprakları üzerinde ve sınırlarında sağlayamayan, ülkenin güvenliğini sağlama kabiliyetlerinden yoksun olan, kurumsal faaliyetleri nüfuslarının temel ihtiyaçlarını sağlamada yetersiz ya da yurtdışında ve yurtiçinde yaşayan vatandaşlarını temsil etmekte politik meşruluktan yoksun olan devletlerdir.³⁸

“Zayıf devletler”, başarısızlıktan çabuk etkilenen bir yapıya sahiptir. Çünkü yönetim kapasitesinin kısıtlılığı, ekonomik durgunluk ya da sınırlarının güvenliğini sağlamadan yoksundurlar. Zayıf devletler listesi oldukça uzun ve statiktir. Potansiyel olarak güçlü olan devletlerin bazılarının potansiyel başarısızlık ya da zayıflık içine girmesi ya da bu kategoriden çıkması söz konusudur. Üç kıtadan Haiti, Çad ve Kırgızistan daimi zayıflığı temsil eden örneklerdir. Son dönemlerde Kenya, Pakistan ve Gürcistan’da yaşanan gelişmeler bu ülkeleri başarısızlık riski taşıyan zayıf devlet kategorisine koymuştur.³⁹

Akademisyenlerin bir kısmı, başarısızlıkla, devlet aygıtlarının tamamen çökmesi arasında teorik bir ayırım yapmaktadır.⁴⁰ Bu ayırım aslında önemli bir katkıdır. Çünkü devlet başarısızlığı içsel ve dışsal bazı sorunlara yol açmakla birlikte bu sorunlar devlet çökmesinde olduğu kadar önemli değildir. Zartman’a göre, devlet asgari kapasiteye sahipse ve ekonomik faaliyetlere olanak veriyorsa bu devlet başarısız bir devlet değildir.⁴¹ Milliken ve Krause’a göre, merkezi hükümet gibi kurumların çökmesi total bir çökmeyi temsil ederken; devletin işlevlerini yerine getirmede daha az performans göstermesi zayıf bir devletin göstergesidir.⁴² Dolayısıyla çökmüş bir devlet, başarısız bir devletin ender ve en uç şeklidir. Bu durumda toptan bir otorite boşluğu söz konusudur. 1970 ve 1980’lerde Lübnan, Afganistan ve Somali’de olduğu gibi bir devlet çöktüğünde devlet dışı aktörler su yüzüne çıkmaktadır. Bunlar bölge ve alt bölgeleri denetlemekte ve kendi güvenlik aparatlarını ve yaptırım güçlerini oluşturmaktadır. Tanım itibari ile gayri-meşru ve tanınmamış olmalarına rağmen belli ölçülerde

³⁷ Rice, Susan E. & Stewart Patrick, Index of State Weakness in the Developing World, Brookings Institution, 2008, ss.10–11, http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/2/weak%20states%20index/02_weak_states_index, (erişim: 24.12. 2012).

³⁸ Carment, David, John J.Gazo ve Stewart Prest, **a.g.m.**, s.49.

³⁹ Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s.91; Rice, Susan E., **a.g.e.**, s. 2.

⁴⁰ Bu ayırıma göre 1955-1994 arasında 113 devlet başarısızlığı söz konusu olup bunlardan sadece 12 tanesi tamamıyla çökmüş devlettir. Bkz., Bailey, Allison, **a.g.e.**, ss. 49-50.

⁴¹ Zartman, I. William, “Introduction: Posing the Problem of ...”, **a.g.m.**, ss.1-11.

⁴² Milliken, Jennifer ve Keith Krause, **a.g.m.**, s.757.

uluslararası ilişki kurmakta ve âdeta “yarı-devlet” gibi hareket etmektedirler.⁴³ Bunun yanında demokrasiyi ve insan haklarını reddeden devletler “otoriter devlet”⁴⁴; Uluslararası hukuku ihlal eden devletler ise “haydut devlet” olarak nitelendirilmektedir.⁴⁵ Belirtmek gerekir ki; bu tasniflerden hiçbirisi nihai değildir. Örneğin, son dönemlerde Lübnan, Nijerya ve Tacikistan çöküşten kurtulmuştur ve şimdi zayıf devlet kategorisindedir. Yine, Afganistan ve Sierra Leone çöküşten başarısızlığa doğru mesafe kaydetmiştir. 2003’te Zimbabwe ve Fildişi Sahili ise çöküşe doğru sürüklenmiştir.

IV. Devlet Başarısızlığının Nedenleri

Devletler tesadüf eseri başarısız olmamakta, başarısızlık bir dizi nedenden kaynaklanmaktadır.⁴⁶ Devlet başarısızlığının nedenleri arasında “sömürge mirası” önemli bir yere sahiptir. Bu olgu çerçevesinde başarısızlık bölgesel, tarihsel ve etnik bölünmelerle ilgisi olmayan keyfi çizilmiş ulusal sınırlardan kaynaklanmaktadır. Robert Jackson’ın ifadesi ile dekolonizasyon sürecinde yaratılan “yarı devletler (*quasi-states*)” Afrika ve Asya’da gerçek devletler haline dönüşmüştür.⁴⁷ Dolayısıyla, mesele bunların nasıl ve neden başarısız olduğu değil; fakat nasıl ve neden var oldukları veya sürüp gittikleridir.⁴⁸ Avrupalılar sömürge dönemi sonrası ulus-devleti Afrikalılara empoze ettiğinde, aslında Afrikalılar çok şey kaybetmiştir. Günümüzde yapay bir biçimde çizilen sınırlar neticesinde 54 Afrika ülkesinden 14’nün denize çıkışı yoktur ve ekonomisi tek bir ürüne bağlıdır. Yine devlet başarısızlığında, Soğuk Savaş döneminde süper güçlerin üçüncü dünya ülkelerinde çatışmaları kışkırtmalarının ve ekonomik gelişmeyi engellemelerinin rolü vardır. Soğuk Savaş dönemi boyunca ABD ve Sovyetler Birliği, Afrika, Asya ve Latin Amerika’da çok sayıda rejimi destekleyerek jeopolitik çıkarlarını sürdürmeyi hedeflemiştir. Bu rejimlerin pek çoğu yozlaşmış, sistematik insan hakları ihlali yapan ve halkları fakir kendileri zengin rejimlerdi. ABD’nin ve batılı devletlerin sırf komünizm karşıtı olduğu için eski isimi ile

⁴³ Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s.90.

⁴⁴ Maass, Gero ve David Mephram, **a.g.m.**, s.7

⁴⁵ Haydut devlet kavramının belirleyici özellikleri şunlardır: Kendi halklarına zulmederler. Ülkelerinin milli kaynaklarını, yönetimde bulunanların kişisel çıkarları için çarçur ederler. Uluslararası hukuka saygı göstermezler. Taraf oldukları anlaşmaları ihlal ederler. Komşularını tehdit ederler. Saldırgan amaçlarını gerçekleştirme yolunda kitle imha silahları edinmek peşinde koşarlar. Küresel terörizmi desteklerler. Temel insan haklarını reddederler.Bkz., The National Security Strategy of...**a.g.b.**, s. 14.

⁴⁶ Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s. 93.

⁴⁷ Jackson, R. H., “Quasi-States, Dual Regimes, and Neo-classical Theory: International Jurisprudence and the Third World”, **International Organization**, Cilt 41, No 4, 1987, ss.527-528.

⁴⁸ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, **a.g.m.**, s.763.

Zaire’de General Mobutu’yu tam 30 yıl desteklemiş olması bunun çarpıcı bir örneğidir.⁴⁹ Bir başka neden, devlet başarısızlığından menfaat elde eden güçlerin varlığıdır. Başarısız olan ya da bu riski taşıyan devletlerin tamamı aslında kaynaklar açısından fakir devletler değildir. Afganistan, Angola, Çad ve Kolombiya’da olduğu gibi eroin, kokain, petrol, elmas gibi yüksek kar getirici maddelerin ve ürünlerin bolluğu ya da kolay edinilmesi sonu gelmez iç savaşlara ve devlet başarısızlığına yol açmaktadır.⁵⁰ Yine, gelişmiş devletlerin izlediği politikalar da devlet başarısızlığına katkıda bulunmaktadır. Gelişmiş devletler, iç savaşın sürdüğü devletlere silah ve para transferleri yaparak bu ülkelerin bağımlılığını arttırmaktadır.⁵¹ Son olarak, devlet başarısızlığı yalnızca tesadüfi, coğrafi, çevresel ya da dışsal nedenlerden değil; lider kararlarından ve başarısızlıklarından da kaynaklanmaktadır.⁵²

V. Başarısız Devletlerin Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Başarısız devletler listesinin zaman içerisinde büyümekte ve derinleşmekte olduğu göz önünde bulundurulursa, başarısız devletlerin, hem küresel hem de bölgesel barış ve istikrar açısından çok önemli bir tehdit oluşturduğu daha da belirginleşmektedir. Başarısız devletlerin ortaya çıkardığı bu tehdit ve sorunları üç başlık altında inceleyebiliriz.

İlk olarak, başarısız devletlerde yaşanan şiddet ve açlık komşu devletlere ağır yükler getiren bir sığınmacı/mülteci sorununa yol açmaktadır. Yaşanan mülteci sorunu ise uluslararası müdahalelere yol açabilmektedir.⁵³ Örneğin, 1993’te Somali’de devlet kurumlarının başarısızlığı sonucu silahlı çetelerin ülke genelinde serseri mayın gibi dolaşması, açlık ve hastalık nedeniyle insani yardım taleplerine yol açmıştır.⁵⁴ Yine, Ocak 2008’den bu yana Somali açıklarında deniz haydutluğu faaliyetlerinin artmasının ardında yoksulluk, işsizlik, düşük gelir, çevresel faktörler, kirlenme ve yasadışı avlanma sonucu deniz kaynaklarının azalması, kırılğan güvenlik ve siyasal atmosferin olması vardır. Bu durum deniz haydutluğu ile mücadele etmek için uluslararası müdahaleyi gündeme getirmiştir. Birleşmiş Milletler (BM) Güvenlik Konseyi 2 Haziran 2008 tarihinde 816 sayılı kararı ile Somali karasularında ve 16 Aralık 2008 tarihli ve 1851 sayılı kararı ile ise Somali topraklarında deniz haydutluğunu önlemek için kara-

⁴⁹ Maass, Gero ve David Mephram, **a.g.m.**, ss.8-9.

⁵⁰ Maass, Gero ve David Mephram, **a.g.m.**, s.9.

⁵¹ Maass, Gero ve David Mephram, **a.g.m.**, s.10.

⁵² Rotberg, Robert I., “The New Nature of ...”, **a.g.m.**, s.93.

⁵³ Yoo, John, “Fixing Failed States”, **California Law Review**, Cilt 99, sayı 95, 2011, s.106.

⁵⁴ Güvenlik Konseyi., Somali’de insani yardım çabalarının yürütülmesi için BM Andlaşması’nın VII. Bölüm 39. maddesi çerçevesinde 3 Aralık 1992 tarihli ve 794 sayılı kararıyla UNOSOM I’in ve 26 Mart 1993’te ise 814 sayılı kararı ile UNOSOM II’nin kurulmasına izin vermiştir.

da ve denizde “tüm gerekli vasıtaları” kullanma yetkisi vermiştir.⁵⁵ Gerçek bir merkezi hükümetin olmadığı, insani krizin baş gösterdiği Liberya ve Haiti’de de dönemselsel olarak benzer sorunlar yaşamıştır. Bütün bu durumlarda BM, insani yardımın ulaştırılmasını sağlanmasına ve başka nedenlerle kuvvet kullanılmasına izin vermiştir. Yine, Sierra Leone, Demokratik Kongo Cumhuriyeti ve Sudan’daki büyük ölçüde içsel olan çatışmalara doğrudan başka devletler karışmıştır. Bu durum insani yardım ve barışı koruma operasyonlarına milyarlarca doların harcanmasına ve yatırım ve ticaret fırsatlarının kaçırılmasına neden olmaktadır.⁵⁶

İkinci olarak, devlet otoritesinin işlevsel olarak çökmesi etnik ya da dini gruplar arasında silahlı çatışmaları serbest bıraktırmaktadır. Eski Yugoslavya’da merkezi hükümetin aşınması komünist sistemin bir arada tuttuğu farklı etnik grupları parçalamış ve “etnik temizliğe” yol açmıştır. Yine, 1995’te Ruanda’da yaşanan soykırım, Ruanda devletinin parçalanmasının değil; devlet otoritesinin işlevsel açıdan çökmesinin bir sonucudur.⁵⁷

Üçüncü olarak, merkezi hükümetin ortadan kalktığı başarısız devletler, teröristlere güvenli bölgeler ve operasyon üsleri sağlayan anarşi bölgeleri haline gelmektedir.⁵⁸ Gerçekten terörizm ve başarısızlık arasında bir bağ vardır. Başarısız devletler terörist grupların faaliyetleri dolayısıyla istenmeyen bölgelerdir. Örneğin Yemen’de zayıf bir merkezi hükümetin olması, ülkeyi El-Kaide militanlarının saklandığı bir mecca haline getirmiştir. Taliban yönetimi altındaki Afganistan, benzer şekilde El-Kaide terörist örgütünün operasyon üssü haline gelmiştir. Yine Sudan, El-Kaide ve diğer terörist örgütler için bir barınak haline gelmiştir. 2003 yılında ABD müdahalesi sonrası Kuzey Irak PKK/Kongra-Gel terör örgütü için bir sığınak ve operasyon üssü olmuştur. 2011’de başlayan Suriye iç savaşı neticesinde ise Suriye El Nusra, Irak-Şam Devleti ve Hizbullah gibi terör örgütlerinin barınağı haline gelmiştir. Başarısız devletlerde terörist gruplar tek problem değildir. Hükümet otoritesinin olmaması devlet-dışı aktörlerin silah, uyuşturucu madde ve insan kaçakçılığı ile kara para aklama gibi diğer yasa dışı faaliyetlere karışmalarına olanak vermektedir.⁵⁹

Uluslararası hukuk açısından başarısız devletler, devlet egemenliği ve devlet rızasına dayanan uluslararası bir düzen için önemli sorunlar doğurmaktadır. Zira başarısız devletler uluslar arası anlaşmalar yapamazlar ya da mevcut

⁵⁵ Bkz., Guilfoyle, Douglas, “The Laws of War and the Fight Against Somali Piracy: Combatants or Criminals ?”, Melbourne Journal of International Law, Cilt 11, 2010, ss.141-153.

⁵⁶ Rice, Susan E., *a.g.e.*, s.3.

⁵⁷ Milliken, Jennifer ve Keith Krause, *a.g.m.*, s. 757.

⁵⁸ Yoo, John, *a.g.m.*, s. 108.

⁵⁹ Yoo, Jhon, *a.g.m.*, s.108.

andlaşmalara bağlı kalamazlar. Uluslararası ticaret, çevre ya da insan hakları sözleşmelerine ve kurumlar ağına katılamazlar; vatandaşlarının ve yabancıların haklarını koruyamazlar.⁶⁰

Diğer taraftan, uluslararası barış ve güvenliği birçok açıdan tehdit eden başarısız devletler sorununa yanıt verecek etkin araçlar yoktur. Uluslararası toplum, “haydut devlet” olarak isimlendirilen devletlere karşı diplomasi ilişkilerini kesme; ekonomik ve silah ambargosu uygulama gibi diplomatik ya da ekonomik karşı tedbirler alma imkânına sahipken; bu tür tedbirler başarısız ve çökmüş devletler söz konusu olduğunda çok az anlam ifade etmektedir. Söz konusu devletler bakımından zorlayıcı diplomasi genellikle başarısızdır; ekonomik yaptırımlar ise toplumun sosyo-ekonomik durumunu daha da kötüleştireceği için uygun araçlar değildir.⁶¹ Dolayısıyla uluslararası hukuk açısından, başarısız devletler sorununa farklı çözüm yollarının üretilmesi gereklidir.

Başarısız devletler uluslararası insancıl hukuk açısından da önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Uluslararası hukuk geleneksel olarak iki ya da daha fazla devlet arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Oysa başarısız devletlerin bir “ulus devlet” olarak hareket etme kabiliyeti yoktur.⁶² Bu nedenle başarısız ve çökmüş devletler, devlet otoritesinin çökmesinden doğan özel sorunlarla Uluslararası insancıl hukuk alanında da uluslararası hukuku zora sokmakta ve yeni kurallar dizisinin geliştirilmesini gerektirmektedir.

Uluslararası insancıl hukuk açısından örneğin, 1977 tarihli II Numaralı Ek Protokol⁶³ tarafından öngörülen genişletilmiş korumanın, başarısız devletlerde hiçbir pratik değeri yoktur. Zira çatışmalar, Protokol’de anılan hükümet “silahlı güçlerine” karşı yöneltilmemektedir; çünkü başarısız ve çökmüş devletler söz konusu olduğunda, tanım itibarıyla böyle herhangi hükümet gücü yoktur. Üstelik hükümet otoritesinin çökmesi nedeniyle “çatışmalar” sorumlu bir komutan altında, bu Protokol’ü uygulama yeteneğine sahip ve ülkenin bir kısmında sürekli ve planlı askeri harekât yürütmeye izin verecek düzeyde örgütlü silahlı gruplar tarafından sürdürülmekten ziyade “anarşik” bir karakterdedir. Hiçbirisi profesyonel disiplin altında olmayan ya “özel bir ordu” ya da belki de yalnızca yağmacı çeteler ve talancı katillerin bir parçası olabilen gevşek şekilde örgütlenmiş “klan ve birimleri” kapsayan “anarşik” bir çatışma durumunda II Numaralı Ek Protokol

⁶⁰ Brooks, Rosa Ehrenreich, **a.g.m.**, s.1163.

⁶¹ Thüerer, Daniel, **a.g.m.**, s.735; Milliken, Jennifer ve Keith Krause, **a.g.m.**, s.755.

⁶² Sulmasy, Glenn M., “The Law of Armed Conflict in the Global War on Terror”, **Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy**, Cilt 19, 2005, ss.311-312.

⁶³ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/475?OpenDocument>, (erişim: 31.12.2012).

uygulanamaz.⁶⁴ Grup yapısının tamamen çöktüğü ve mücadelenin atomize olduğu bir yerde her savaşçı kendisinin komutanıdır ve uluslararası insancıl hukuku uygulamak için geleneksel mekanizmalar bütün olarak etkisizdir.⁶⁵

BM Güvenlik Konseyi çeşitli vesileler başarısız devlet görüngüsüne referansla uluslararası insancıl hukuka saygı gösterilmesi gerektiği konusunda çağrıda bulunmuştur.⁶⁶ Bu bağlamda, başarısız devletlerdeki silahlı çatışmalara uygulanması gereken insancıl hukuk normunun 1949 tarihli dört Cenevre Sözleşmesi'nin ortak 3. maddesi olması en mantıklı seçenektir. Nitekim Nikaragua Davası'nda Uluslararası Adalet Divanı (UAD), örfi ve zorunlu bir niteliğe sahip olan ortak 3. maddede yer alan ilkelerin, her koşul altında saygı gösterilmesi gereken insanlığın temel değerlerini yansıttığına karar vermiştir.⁶⁷ Bu nedenle Cenevre Sözleşmeleri ortak 3. maddede yer alan hükümlerin başarısız devlet durumunda da uygulanması ve iç silahlı çatışmalara taraf olanların davranışlarının bu "minimum ölçüye" göre değerlendirilmesi gereklidir.

VI. Devlet Başarısızlığını Önleme: Yaklaşım ve Öneriler

Devlet başarısızlığını önlemek yalnızca dünyanın en mahrum bırakılmış ve kötü yönetilmiş devletlerinin halklarının çıkarına değil; aynı zamanda dünya barışı için de gereklidir. Zayıf devletleri başarısızlığa karşı güçlendirmek bunlar kesin olarak başarısız olduktan ya da çöktükten sonra canlandırmaktan daha kolaydır.⁶⁸ Günümüz Afganistan ve Irak sorunlarının gösterdiği gibi yeniden yapılandırma çok uzun süreli, çok pahalı ve oldukça zor bir süreçtir. Zira güvenlik sağlamak ve bir güvenlik gücü oluşturmak; ardından adli ve idari yapıların yeniden oluşturulması, okulların yeniden açılması; hastanelerin yeniden teçhizatlandırılması; yolların yapılması ve istatistiklerin toplanması; yeni anayasanın kaleme alınması ve katılımcı demokrasiyi tesis etmek için seçimlerin yapılması gibi zorlu bir sürecin yaşanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle en başta başarısızlığa eğilimli devletleri, başarısız olmadan önce güçlendirmek daha sağgörülü bir politikadır ve önemli ölçüde dünya düzenine katkıda bulunur. Bu

⁶⁴ Thüerer, Daniel, *a.g.m.*, ss.738-739.

⁶⁵ Thüerer, Daniel, *a.g.m.*, ss.750-751.

⁶⁶ BM Güvenlik Konseyi'nin bu konudaki kararlarının bazıları şunlardır: Liberya konusunda 19 Kasım 1992 tarihli 788 sayılı, 26 Mart 1993 tarihli 813 sayılı ve 21 Nisan 1994 tarihli 911 sayılı kararları. Somali konusunda 3 Aralık 1992 tarihli 794 sayılı ve 26 Mart 1993 tarihli 814 sayılı kararları. Sierra Leone konusunda 13 Haziran 1998 tarihli 1181 sayılı ve 11 Mart 1999 tarihli 1231 sayılı kararlarıdır.

⁶⁷ *Millitary and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgement, I.C.J. Reports 1986, parag.218, <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>, (erişim: 31.12.2012).*

⁶⁸ François, Monika ve Inder Sud, *a.g.m.*, s.154.

politika, çatışma kayıplarını, mülteci ve yerinden edilmiş kişi sayısını en aza indirir ve başarısız olmuş devleti yeniden yapılandırmaktan daha az maliyetlidir. Üstelik zayıf devletleri güçlendirmek, terörün güçlendiği topraklarda otorite ve güç boşluğunu ortadan kaldırma potansiyeline de sahiptir. Elbette böylesine ulvi bir gayeyi gerçekleştirmek, yani başarısızlığa karşı zayıf devletleri güçlendirerek dünyayı daha güvenli kılmak, zengin ve güçlü devletlerin ve bunların üyesi olduğu AB, OECD ve Dünya Bankası'nın siyasal iradesine bağlıdır.⁶⁹ Diğer türlü, sıfır toplamlı liderliğin ortak unsurları; etnik, dilsel ve dinsel düşmanlık ve korkular; şovenist duygular; ekonomik yetersizlikler ve miras kalan kırılganlıklar ulus devletleri zayıflıktan çöküşe doğru sürükleyecektir. Bu başarısızlık insani yardım ve çatışma sonrası yeniden yapılandırma açısından külfetli olacaktır. Zira yenice başarısız olmuş ve çökmüş devletlerin zayıf ve hastalıklı topraklarında iç savaşlar, açlık, salgın ve etnik temizlik gibi olaylar meydana gelebilecek ve terörist gruplar kök salabilecektir.⁷⁰

Devlet başarısızlığı sorunu karşısında uluslararası aktörlerin yapabileceği en az sekiz alternatifi vardır: Bu seçeneklerden ilki, sorun karşısında hiçbir şey yapmamaktır. Ancak bu yaklaşım Taliban yönetimi altındaki Afganistan'da olduğu gibi uluslararası toplumun yararına olmayan kaotik bir durumun ortaya çıkmasına yol açabilir. İkinci seçenek, başarısız bir devleti "karantinaya" almaktır. Ancak, başarısız devletten kaynaklanan potansiyel tehditleri gözlemlemek ve engellemek günümüzde ABD'nin Somali'deki teftişlerinin somutlaştırdığı gibi oldukça külfetlidir. Üçüncü seçenek, başarısız devletin mikro devletçiklere bölünmesini kabul etmektir. Bu yaklaşım Eritre ve Kosova'da olduğu gibi sorunun kapsamını daraltır fakat tamamen ortadan kaldırmaz. Dördüncü seçenek, başarısız devletin bir devletle veya AB gibi bir supranasyonal bir yapıyla bütünleşmesidir. Beşinci seçenek, başarısız devletlerin uluslararası geçici yönetimler altına konulmasıdır.⁷¹ Bu politika son dönemlerde, Doğu Timor, Kosova ve Doğu Slovenya'da başarıyla uygulanmıştır. Bu tür yönetimler yeni değildir. Geçmişte örneğin Milletler Cemiyeti Konseyi; Saar, Danzig gibi çeşitli yerleri uluslararası denetim altına koymuştu. BM dönemindeki ilk örneklerse Batı Irian (West Irian) üzerinde vesayet rejimi, Kudüs'ün ve Trieste'nin uluslararasılaştırılmasına ilişkin planlardır. Bununla birlikte son yıllarda böyle yönetimler yalnızca sayı itibarıyla artmamış fakat dikkate değer şekilde kalite ve kapsam kazanmıştır.⁷² Altıncı seçenek, bölgesel sorunları çözmek isteyen devletlerin katıldığı bir tür "komşuluk izleme sistemini" teşvik etmektir. Nitekim Batı Afrika Ekonomik Topluluğu (ECOWAS) Liberya ve Sierra Leone'ye

⁶⁹ François, Monika ve Inder Sud, *a.g.m.*, ss.154-156.

⁷⁰ Rotberg, Robert I., "The New Nature of ...", *a.g.m.*, ss.94-96.

⁷¹ Hamre, John J. ve Gordon R. Sullivan, *a.g.m.*, ss.87-88.

⁷² Thüerer, Daniel, *a.g.m.*, ss.757-758.

karma nedenlerle müdahale etmiştir.⁷³ Yedinci seçenek, çatışmanın taraflarından birisinin güç kazanmasını ve ülkeyi yeniden şekillendirmesini ümit etmektir. Bu, çıkarların ve beklentilerin çok olduğu yerlerde uygulanan oldukça riskli bir stratejidir. Sekizinci ve son seçenek ise bölgesel istikrarın, güvenliğin ve ekonomik gelişmenin sağlanması için çatışma sonrası yeniden yapılandırmadır.⁷⁴

Devlet başarısızlığı ve çökmesi olgusuna uluslararası hukuk açısından baktığımızda ilgili devletlerin, pratikte kendi kaderine terk edilmedikleri gözlemlenmektedir. Uluslararası toplum “başarısız devlet” problemine, devletlerin yeniden istikrara kavuşturulması yöntemiyle yanıt vermiş; böylece ulus devletin merkeziliği uluslararası düzenin temel yapı taşı olarak teyit edilmiştir. Zira devletler çöktüğünde dahi, sınırları ve kişiliği sorgulanmamıştır. Böyle “hayali” devletler, uluslararası örgütlerdeki üyeliklerini kaybetmemişler ve bir bütün olarak diplomatik ilişkileri sağlam kalmaya devam etmiştir. Bunların yeni sözleşme yükümlülükleri altına girmeleri mümkün olmamasına karşın önceden akdettiği Uluslararası Hukuk sözleşmeleri yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

Uluslararası toplum, acil insani ve güvenlik sorunları doğuran başarısız ve çökmüş devletleri, barış koruma (*peace-keeping*) ve barış sağlama (*peacemaking*) ve ulus inşasına (*nation-building*) uzanan bir dizi yöntemle “işlevsel devlet” kategorisine çıkartmaya çalışmaktadırlar.⁷⁵ Ne var ki burada temel sorun zayıf devletlere yönelik uluslararası müdahaleleri açıklamada kullanılan “çatışma sonrası barış inşası (*peace-building*)”, “ulus inşası (*nation-building*)” ve “devlet inşası (*state-building*)” yöntemlerinin oldukça seçici bir biçimde uygulanması ve müdahale eden devletlerin çıkar ve önceliklerine göre işletilmesidir. Geçmişte dış güçlerin denemiş oldukları ulus inşası denemeleri hayal kırıklığı yaratmıştır. Bu güçlerin içinde en ısrarcı devlet ABD olmuştur. ABD’nin 1900 yılından beri müdahale ettiği 200 tane devletten 17’sini (Irak dâhil) ulus inşası girişimi olarak düşünebiliriz.⁷⁶

Devlet başarısızlığı ve çökmesi olayları karşısında ulus inşası görevini BM’nin üstlenmesi en doğru yol olarak görünmektedir. Ancak bu görevin yerine getirilmesi uluslararası güvenlik hizmetine bir tür polis memuru olarak başlayan Güvenlik Konseyi’ni devletlerin içsel sorunlarını çözmede performans gösteren bir tür “supranasyonal hükümete” dönüşmesini gerektirmektedir.⁷⁷ Bu

⁷³ Bkz., Taşdemir, Fatma, **Uluslararası Terörizme Karşı Devletlerin Kuvvete Başvurma Yetkisi**, USAK, Ankara, 2006, ss.258-259.

⁷⁴ Hamre, John J. ve Gordon R. Sullivan, “Toward Postconflict Reconstruction”, **The Washington Quarterly**, Cilt 25, No 4, 2002, ss.86-87.

⁷⁵ Brooks, Rosa Ehrenreich, **a.g.m.**, s.1163.

⁷⁶ Fukuyama, Francis, **a.g.e.**, s. 120.

⁷⁷ Thürer, Daniel, **a.g.m.**, s.737.

durum, 1945’lerde oluşturulan ve günümüzdeki tehdit ve meydan okumalara cevap verme kapasitesine sahip olmayan BM sisteminin revizyonunu gerekli kılmaktadır.

Sonuç

Başarısız devletler genel olarak kendi iç düzenlerini oturtamamış, kargaşa ve kaos ortamının olduğu, iç güvenliğin ve yargı sisteminin aşındığı, ayrılıkçı faaliyetlerin gerçekleştiği, sağlıktan, eğitime önemli ekonomik sıkıntıların yaşandığı, mevcut otoriteye karşı güvensizliğin hüküm sürdüğü devletler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Başarısız devletler de yaşanan bu sorunlar sadece kendi topraklarıyla sınırlı kalmamaktadır. Başarısız devletler başta komşu ülkeler olmak üzere uluslararası barış ve güvenliğin sağlanması açısından çok önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu ülkeler yaşanan iç savaşlardan dolayı büyük çaplı ülke içi yer değiştirmeler ve komşu ülkelere mülteci göçleri yaşamaktadır. Doğan otorite boşluğu sonucu bu bölgeler terör örgütleri için önemli bir sığınak haline dönüşmekte ve insan kaçakçılığından silah kaçakçılığına kadar her tür yasa-dışı faaliyetin gerçekleştiği bir anarşi bölgeleri haline gelmektedir. Tehdidin büyüklüğüne karşı çeşitli politik ya da stratejik belgeler incelendiğinde başarısız devletlerin Batılı devletler tarafından ancak kendi güvenliklerini tehdit ettiğinde önemsendiği görülmektedir. Nitekim ABD ancak 11 Eylül 2001 terör saldırıları sonucunda başarısız devletler ana tehdit olarak değerlendirilmiştir 2002 Ulusal Güvenlik Stratejisi'nde ise ABD uluslararası hukuk normlarını hiçe sayarak gerektiğinde tek başına hareket geçerek potansiyel tehditlere karşı meşru müdafaa hakkını kullanabileceğini deklare etmiştir.

Başarısız devletler zayıflıkları ile uluslararası dış müdahalelere kapı aralamaktadır. Ne var ki bu müdahaleler, müdahale eden devletlerin çıkarlarına hizmet etmektedir. Uluslar arası barış ve güvenliğin sağlanması açısından başarısız devletleri işlevsel hale getirecek politikalar ve müdahaleler BM tarafından uluslararası toplum adına ve yararına gerçekleştirilmelidir.

KAYNAKÇA

Bailey, Allison, *We Shall Not Pass This Way Again: State-Building and the Long-Term Resolution of Civil Conflict*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), M.A. Emory University, 2004

Boas, Morten, Kathleen M.Jennings, "Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'", **The European Journal of Development Research**, Cilt 17, Sayı 3, 2005

Brooks, Rosa Ehrenreich, "Failed States, or State as Failure?", **The University of Chicago Law Review**, Cilt 72, No 4, 2005, ss.1159-1196

Carment, David, "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy", **The World Quarterly**, Cilt 24, No 3, 2003

Carment, David, John J. Gazo ve Stewart Prest, "Risk Assessment and State Failure", **Global Society**, Cilt 21, Sayı 1, Ocak 2007.

Crocker, Chester A., "Engaging Failing States", **Foreign Affairs**, Cilt 82, No 5, 2003, ss.32-44.

Dobbins, James, "The UN's Role in Nation-building: From Belgian Congo to Iraq", **Survival**, Cilt 46 No 4, Kış 2004-2005.

Fearon, James D. ve David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", **American Political Science Review**, Cilt 97, Sayı 1, 2003, ss.75-90.

Fukuyama, Francis, **Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, (çev: Devrim Çetinkasap), Remzi Kitabevi, İstanbul, 2004.

Grant, Thomas D., "Partition of Failed States: Impediments and Impulses", **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Cilt 11, 2004.

Guilfoyle, Douglas," The Laws of War and the Fight Against Somali Piracy: Combatants or Criminals?", **Melbourne Journal of International Law**, Cilt 11, 2010, s.141-153.

Hamre, John J. ve Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction", **The Washington Quarterly**, Cilt 25, No 4, 2002.

Helman, GERAL B. ve Steven R. Ratner, "Saving Failed States", **Foreign Policy**, Cilt 89, Sayı 3, 1992-1993.

Herbst, Jeffrey, "Responding to State Failure in Africa", **International Security**, Cilt 21, Sayı 3, 1996-97.

Jackson, R. H., "Quasi-States, Dual Regimes, and Neo-classical Theory: International Jurisprudence and the Third World", **International Organization**, Cilt 41, No 4, 1987, ss. 519-549.

Maass, Gero ve David Mephram, “Promoting Effective States: A Progressive Policy Response to Failed and Failing States”, Institute for Public Policy Research, Londra, Ocak 2004, ss.1-21.

Milliken, Jennifer ve Keith Krause, “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies”, **Development and Change**, Cilt 33, Sayı 5, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, ss.753-774.

Rice, Susan E., **The New National Security Strategy: Focus on Failed States**, Policy Brief #116, The Brooking Institution, Washington D.C., 2003.

Rotberg, Robert I., “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair”, **When States Fail: Causes and Consequences** içinde, (ed.) Robert I. Rotberg, N.J. Princeton University Press, New Jersey, 2004.

Rotberg, Robert I., **When States Fail: Causes and Consequences**, Princeton University Press, New Jersey, 2004

Rotberg, Robert I., “The New Nature of Nation-State Failure”, **The Washington Quarterly**, Cilt 25, Sayı 3, 2002.

Snow, Donald M., **Uncivil Wars, International Security and the New Internal Conflicts**, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londra, 1996.

Sulmasy, Glenn M., “The Law of Armed Conflict in the Global War on Terror”, **Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy**, Cilt 19, 2005, ss. 309-316.

Taşdemir, Fatma, **Uluslararası Terörizme karşı Devletlerin Kuvvete Başvurma Yetkisi**, USAK, Ankara, 2006,

Thürer, Daniel, “The “Failed State” and International Law”, **International Review of the Red Cross**, No 836, 1999.

Yoo, John, “Fixing Failed States”, **California Law Review**, Cilt 99, sayı 95, 2011, ss.95-150.

Zartman, I. William, “ Introduction: Posing the Problem of State Collapse”, **Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority** içinde, (ed.), I. William Zartman, Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers, 1995.

İnternet ve Diğer Kaynaklar

Boutros-Ghali, Boutros, **An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping**,
http://www.un.org/en/sc/repertoire/8992/Chapter%208/GENERAL%20ISSUES/Item%2029_Agenda%20for%20peace_.pdf, (erişim: 31.12.2012.)

Rice, Susan E. & Stewart Patrick, Index of State Weakness in the Developing World, **Brookings Institution**, 2008, ss.10–11, http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/2/weak%20states%20index/02_weak_states_index, (erişim: 24.12.. 2012).

Rada, Peter, “Rebuilding of Failed States”, Budapeşte, 31 Ağustos 2007, s.2, <http://turin.sgir.eu/uploads/Rada-Peter%20Rada,%202007,%20Rebuilding%20of%20failed%20states.pdf>, (23.12.2012).

Report of the Secretary General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, U.N., G.A., A/59/565, 2 Aralık 2004, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>, (erişim: 24.12.2012).

The National Security Strategy of the United States of America, Washington: White House, September 2002, ss.5, 24, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (erişim: 24.12.2012).

United Nations Secretary-General Boutros Boutros Ghali of the United Nations Congress on Public International Law: Towards the Twenty-First Century: International Law as a Language for International Relations (13-17 Mart 1995, New York), Documents, <http://www.un.org/law/books/IntlLawAsLanguageForIntlRelations.pdf>, (erişim: 24.12.2012).

"Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences" Purdue University, West Lafayette, 25-27 şubat, 1998, http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed_states/1998/papers/gurr.html, (erişim: 23.12.2012).

“Failed States Index”, http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, (erişim: 8.11.2012).

The World Bank, Int’l Dev. Ass’n, Operational Pol’y & Country Serv. & Res. Mobilization Dep’t, Operational Approaches and Financing in Fragile States, 2 Haziran 2007

Foreign Policy, “The Failed State Index 2009”, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index (erişim: 2 Ekim 2011).

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/475?OpenDocument>, (erişim: 31.12.2012).

Millitary and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, parag.218, <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>, (erişim: 31.12.2012).

