

BİR ÜTOPYA OLARAK KOLEKTİF GÜVENLİK SİSTEMİ YA DA BİRLEŞMİŞ MİLLETLER NE İŞE YARAR?

*Yrd. Doç. Dr. Fethullah BAYRAKTAR**

ÖZET

Birleşmiş Milletler Teşkilatı, son yirmi yıllık retoriği bir kenara bırakırsak, kuruluşundan bu yana belli başlı ülkelerin milli menfaatlerini korumak ve karşılıklı çelişen menfaatleri hususunda ortak bir payda da çatışmaları engellemek amacıyla kurulmuştur. Bunun sonucu olarak da, kolektif güvenlik sisteminin işleyişi, uluslararası barış ve güvenliğin tesisi ve korunmasında tek ve tam yetkili Güvenlik Konseyi'nin daimi ve veto yetkili beş üye ülkeye bağımlılığı neticesi, kuruluşundan bugüne işlemez durumdadır.

ABSTRACT

The United Nations, aside from the rhetoric of the last twenty years, which has been established in order to prevent conflicts in the perspective of the collective security, has been served to protect the national interests of major countries. As a result of the right to veto, the dependency of the Security Council to the five permanent members, the collective security system is not work since its foundation.

Giriş

Uluslararası Camianın bir teşkilat etrafında bir araya getirilip tek taraflı kuvvet kullanımlarının önüne geçilmesi ve yeni büyük savaşları engellemek maksadıyla sorunların barışçıl çözümlenmesine ilişkin ilk çabalar, Birinci Dünya Savaşı akabinde Milletler Cemiyeti sisteminin teşekkülü ile başlamıştır. Bu dönemde, bir taraftan, Cemiyet Sözleşmesinde kolektif güvenlik fikrine dayanan bir sistem öngörülürken, diğer taraftan, silahlı saldırı durumlarında devletlerin doğal hakkı kabul edilen meşru müdafaa imkânı belirginleştirilmeye ve savaş ilanı bazı şartlara tabi tutularak uluslararası barış ve gü-

* Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

venliğin tesis edilmesine çalışılmıştır¹. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Milletler Cemiyetinin yerine kurulan Birleşmiş Milletler aynı şekilde devletlerin sadece sınırlı durumlarda ve iyi tanımlanmış güç kullanımına imkân tanıyan kolektif güvenlik fikri üzerine inşa edilmiştir. Böyle bir sistem oluşturarak, BM'nin kurucuları, güç kullanımı konusunda devletlerin yetkilerini en aza indirmek istemişlerdir².

Ancak, yeni kolektif güvenlik sistemi, Milletler Cemiyeti sisteminden ve uluslararası güvenlik alanında elde edilen tecrübeyi kullanarak, zorlayıcı araçları ile donatılmış olsa da, bu iki sistem arasında bir farktan söz etmek pratikte mümkün değildir. Buna ek olarak, Güvenlik Konseyi'nde daimi üye olarak tavsif edilmiş bazı ülkelere veto yetkisinin tanınması, zaten pratik imkânlardan yoksun bir sistemin tamamen "harakiri" yapmasına yol açmıştır³.

I. Kolektif Güvenlik İçin Kolektif Sistem Fikri ve Pratiği

Barışın vazgeçilmez ve ortak bir gaye olduğu fikrinden hareketle, her türlü çatışma ve çatışma tehdidinin yerel bile olsa uluslararası bir krize dönüşme potansiyeli olduğu ve barışı tehdit edeceği tespitinin yapılması ile barışa yönelik tehditlere, barışın bozulması durumlarına ve saldırgan eylemlere karşı uluslararası organların yönetiminde ortak bir hareket gerekliliği kolektif güvenlik sisteminin oluşmasındaki temel unsur olmuştur⁴.

Kolektif güvenlik sistemi, her üye ülkenin eşit güvenlik hakkı olduğundan hareketle herkesin güvenliğinin tesisini amaçlar. Ortak güvenliğin tesis edilmesi, üye her ülkenin saldırgan devlete karşı güvenlik unsurlarını harekete geçirmesi ile mümkün olur⁵. Bu anlamda kolektif güvenlik; "Herkes

1 Bkz. Yusuf AKSAR, *Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk*, 2. Cilt, Seçkin, Ankara, 2013, s. 98.

2 Alain DEJAMMET, "A quoi servent les Nations Unies?", *AFRI*, 2008, s. 187.

3 Antonio CASSESE, "Return to Westphalia? Considerations on the Gradual Erosion of the Charter System", in *The Current legal regulation of the use of force*, ed. Antonio CASSESE, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1986, s. 506.

4 Pierre-Marie DUPUY, *Droit International Public*, Dalloz, 9. baskı, 2008, s. 632-633.

5 Robert J. DELAHUNTY, "Paper Charter: Self-defense and the failure of the United Nations Collective Security System", Symposium on Reexamining the law of war, *Catholic University Law Review*, 2007, s. 7.

için güvenlik, herkese karşı güvenlik, herkes tarafından güvenlik”⁶ mantığı içinde hareket eder. Bunun sağlanması için gereken devletler üstü organın, tek başına ve devletlerden bağımsız bir şekilde karar verebilme yeteneği, kolektif güvenlik sistemini evrensel bir devlet oluşumuna yaklaştırmaktadır.

Ana eksenini itibariyle en azından kuvvet kullanma alanında evrensel bir devlet niteliğinde yaptırımlar uygulama yeteneğine sahip bir organ etrafında birleşme fikrinden hareket eden kolektif güvenlik sistem anlayışı, karanlık ortaçağdan çıkıp modern devlete evrilen kıta Avrupa’sının barış ve güvenlik ortamına kavuşabilmesinin bir metodu olarak, ilkin 18. Yüzyılın sonlarına doğru Emmanuel Kant tarafından teklif edilmiştir. 1795 yılında yazdığı “Ebedi Barış” kitapçığında Emmanuel Kant’a göre çözüm, birbirlerine eşit olacak devletlerin oluşturacağı ve tek tek düzenli ordulara sahip olmayan bir evrensel devletler federasyonundan geçmekteydi⁷. Böylesi bir yapı, gerektiğinde kolektif unsurları harekete geçirerek kriz ve çatışmalara üst yapıdan bir müdahale ile ikili ve çok taraflı çatışmaların önüne geçmeyi amaçlıyordu. Daha sonraları evrilip gelişen kolektif güvenlik fikri, ulusal egemenlik ve yapılara müdahale etmeksizin oluşturulacak bir mekanizma ile evrensel barışın sağlanmasını hedeflemekteydi.

Modern kolektif güvenlik anlayışı ise iki ana gövde üzerine inşa edilmiştir. İlk olarak uluslararası güvenlik ve barışı ihlal eden durumların, krizlerin ve savaşların ortaya çıkması durumunda yaptırımlar ile eski hale iadeyi ve barışın yeniden tesis edilmesini sağlamak, ikinci olarak bu tür ortaya çıkmadan baskıcı ve önleyici tedbirler olarak barış ortamının idamesine katkıda bulunmaktadır.

Milletler Cemiyeti kolektif güvenlik sistem tecrübesinin ilk test edildiği uluslararası teşkilat olmuştu⁸. Cemiyetin amacı saldırgan devletleri ve saldırgan eylemleri cezalandırmaktı. Bu bağlamda Cemiyetin ana amacı sorun-

6 Brigitte STERN, “La sécurité collective: historique, bilan, perspective”, in *Sécurité collective et crises internationales, Actes des Journées d’études de Toulon, Secrétariat Général de la Défense nationale*, Paris, 1994, s. 154.

7 Emmanuel KANT, *Vers la paix perpétuelle*, Flammarion, Paris, 2006, s. 121.

8 Mwayila TSHIYEMBE, *Le droit de la sécurité internationale*, l’Harmattan, Paris, 2010, s. 26; Yine Jean d’Aspremont, her ne kadar ilk tecrübe olarak nitelendirilebilirse de, Milletler Cemiyetinin bir illüzyon olarak kaldığını haklı olarak tespit etmiştir: “(...) the creation of the League of Nations, which is widely considered the first rudimentary collective security system, although its systemic dimension has sometimes been portrayed as an illusion”, Jean d’ASPREMONT, “Mapping the concepts behind the contemporary liberalization of the use of force in International Law”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Summer 2010, p. 2.

ların, krizlerin ve savaşların ortaya çıkmasından sonra tamir edici tedbirler alarak saldırgan fiil ve failleri cezalandırmaktan ibaretti⁹. Önleyici tedbirler ise Teşkilat açısından sadece taraflara daha fazla diplomatik çaba ve düşünme süresi tanıma amacına matuf süre tanınma zorunluluğu ile sınırlı kalıyordu¹⁰. Fakat kendi içinde bütünlüğü sağlayamamış, sözleşmesinde yer alan organları hayata geçirememiş bir teşkilatın bu anlamda ne önleyici ve ne de bastırıcı tedbirleri yeterli bir şekilde ortaya koyamaması bir sürpriz değildi¹¹.

Önleyici ve bastırıcı tedbir almak öncelikle öngörülen kolektif güvenlik sisteminin yeterli silahlı güce sahip olmasından geçmektedir. Bu silahlı gücün kapsamı barışın tesisinde kolaylaştırıcı ve taraflar arasında ayrıştırıcı rol almasından, sınırlı operasyon yapma yeteneğinden bir toprak parçasının işgaline ve hatta bir devletin rejiminin değiştirilmesine kadar geniş bir yelpazeyi kapsayan operasyonel niteliğe haiz olması ile tarif edilmektedir¹². Milletler Cemiyetini akim kılan gelişmelerin temelinde işte bu tarz müdahale kabiliyetinden yoksun bir teşkilat olması önemli bir yer işgal etmektedir¹³.

⁹ Émile GIRAUD, “La Théorie de la Légitime Défense”, *RCADI*, 1934-III, vol. 49, s. 819-820.

¹⁰ Milletler Cemiyeti Paktı, Madde 12: *1. Cemiyet'in bütün üyeleri, aralarında ilişkilerin kesilmesine varabilecek nitelikte bir anlaşmazlık çıkarsa, bu anlaşmazlığı ya hakemliğe ya da Konseyin incelemesine sunmayı kabul etmektedirler. Cemiyet Üyeleri, hakemlerin kararından ya da Konseyin raporundan sonra üç aylık bir süre geçinceye kadar, hiçbir durumda savaşa başvurmamağı da kabul ederler. 2. Bu maddede öngörülen bütün durumlarda, hakemlerin kararının akla yatkın bir süre içinde verilmesi ve Konsey raporunun, anlaşmazlık Konseye sunulduğu günden başlayarak, altı ay içinde hazırlanmış bulunması gerekir.*

¹¹ Maurice BOURQUIN, “Le problème de la sécurité internationale”, *RCADI*, 1934-III, vol. 49, s. 538. Milletler Cemiyetinin ana kuruluş ekseni ve politik altyapısı her ne kadar 1918 Wilson ilkeleri olsa da, Amerika Birleşik Devletleri, Senatonun Versay Antlaşmasının imzalanmasını ve Cemiyete üye olunmasını veto etmesi nedeniyle, 1919 ile 1946 tarihleri arasında varlığını idame ettiren bu Cemiyete hiçbir zaman üye olmamıştır. Her ne kadar devrin şartları göz önüne alındığında Atlantik ötesi bir devletin kıta Avrupası ve uluslararası politikada ve stratejilerde etkisinin sınırlı olduğu iddia edilebilirse de, Birinci Dünya Savaşını sonlandırabilecek askeri güce ve yeni düzenin temel kriterlerini belirleyebilecek bir politik etkiye sahip olan Birleşik Devletlerin, evrensel bir iddiaya sahip böylesi bir Teşkilatın dışında kalması, tabiatıyla Milletler Cemiyetinin inaktif bir role dönüşmesine sebep olmuştur.

¹² Pierre-Marie DUPUY, *Droit International Public*, Dalloz, Paris, 2008, s. 649.

¹³ Milletler Cemiyeti Sözleşmesinin 10. Maddesi gerek dış müdahalelere ve gerek müdahale tehditlerine ilişkin Konseye sadece bir danışma ve yön gösterme yetkisi tanıyordu: “*Cemiyet Üyeleri, bütün Cemiyet üyelerinin ülke bütünlüklerine ve şimdiki siyasal bağımsızlıklarına saygı göstermeğı ve bunları dışarıdan gelecek herhangi bir saldırıya kar-*

Birleşmiş Milletler teşekkül ettirilirken¹⁴ bu zafiyet göz önüne alınmış ve bu boşluk, detaylı bir amaç ve araç tanımı yapılan zorlayıcı tedbirler ve organların yer aldığı Teşkilat kurucu sözleşmesi olan Birleşmiş Milletler Şartının 7. Bölümü ile doldurulmak istenmiştir¹⁵.

Diplomatik, ekonomik ve siyasi tedbirlerin haricinde BM Şartının 43. maddesi Teşkilatın kolektif güvenlik sistemini etkin hale getirecek bir ordu öngörmüştür¹⁶. Üye ülkelerin kendi imkân ve kabiliyetlerine göre tahsis

*şı korumayı yükümlenirler. Saldırı, saldırı tehdidi ya da tehlikesi durumunda, Konsey, bu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlayacak yolları belirtir". 11. Maddesinde ise içeriği ve niteliğinin ne olduğu belli olmayan ve herhangi bir organizasyon ile desteklenmemiş, ucu açık ve ütopyik bir yaptırım mekanizması öngörülmüştü: "Cemiyet Üyelerinden birine doğrudan doğruya dokunsun ya da dokunmasın, her savaşın ya da savaş tehdidinin bütün Cemiyet'i ilgilendirdiği ve Cemiyet'in ulusların barışını etkin bir biçimde korumaya özgü önlemleri almakla yükümlü olduğu kesin olarak açıklanır. Böyle bir durumda, Cemiyet'in herhangi bir Üyesinin istemesi üzerine, Genel Sekreter, Konseyi hemen toplantıya çağırır". Detaylı bilgi için bkz. Erdem ÖZLÜK, "Uluslararası İlişkilerde Meşruiyet ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin Meşruiyet Krizi", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, cilt:4 no:14, 2008, ss. 1-26, s. 13 vd.*

¹⁴ Birleşmiş Milletler Teşkilatı, son yirmi yıllık retoriği bir kenara bırakırsak, kuruluşundan bu yana belli başlı ülkelerin milli menfaatlerini korumak ve karşılıklı çelişen menfaatleri hususunda ortak bir payda da çatışmaları engellemek amacıyla kurulmuştur. 1 Ocak 1942 yılında 26 müttefik devletlerin savaşı ortak bir payda da idare ettirebilmeleri gayesiyle Washington'da imzaladıkları "Birleşmiş Milletler Deklarasyonu" ile ilk adımı atılan, 18 Ekim ile 11 Kasım 1943 tarihleri arasında Moskova Konferansında geliştirilen, 21 Ağustos ile 7 Ekim 1944 Dumbarton Oaks ve Şubat 1945 Yalta konferanslarında son şekli verilen ve 25 Nisan ile 26 Haziran 1945 tarihleri arasında düzenlenen San Francisco'da ilan edilen bu İkinci Dünya Savaşı galip devletlerinin oluşturduğu Teşkilat, yeni bir dünya savaşına imkân vermemek gayesiyle ortak bir hedef etrafında bir araya gelmiş 51 devletten müteşekkil bir yapıyı ifade ediyordu. İlk zamanlar tamamen bir devletler kulübü gibi çalışan bu yapı, dünyanın hızlı bir şekilde iki kutup etrafında toparlanması ve dönemin en güçlü devletlerinin oluşturduğu yapının dışında kalmamak politikasıyla diğer devletlerin üye olma yoluna gitmesi üzerine global bir yapıya ve uluslararası kabul görmüş bir uluslararası hukuk yaratıcısı ve şekillendiricisine dönüşmüştür. 1963 yılında Güvenlik Konseyinde coğrafi dağılımı dikkate alan ve üye sayısını artıran değişikliklerin yapılması, Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın evrensel bir kapsayıcı ve hâkim konuma gelmesinin bir unsuru olmuştur.

¹⁵ Mwayila TSHIYEMBE, *Le droit de la sécurité internationale*, l'Harmattan, Paris, 2010, s. 35.

¹⁶ Birleşmiş Milletler Şartı, Madde 43: 1. *Birleşmiş Milletlerin tüm üyeleri, uluslararası barış ve güvenliğin korunmasına katkıda bulunmak üzere, Güvenlik Konseyinin çağrısı ile özel anlaşma ya da anlaşmalar uyarınca, uluslararası barış ve güvenliğin korunması için gerekli silahlı kuvvetleri ve geçit hakkını da içine almak üzere her türlü yardım ve kolaylığı Konseyin hizmetine sunmayı yüklenirler.* 2. *Bu anlaşma ya da anlaşmalarda, söz konusu kuvvetlerin sayısı, niteliği hazırlık derecesi ve genel mevkiileri ile sağlanacak kolaylık ve yardımın niteliği belirlenecektir.* 3. *Anlaşma ya da anlaşmalar, Güvenlik*

edecekleri lojistik ve insani katkıyla teşekkül edecek bu ordu yapılanması, Güvenlik Konseyi emir ve denetiminde olan bir planlama, koordinasyon ve yönetim birimi olan Üst Komutanlık birimi ile de desteklenmişti¹⁷. Mama-fih, kolektif güvenlik sisteminin eli, kolu ve beynini teşkil eden bu yapılanma Teşkilatın 68. yılına tekabül eden bu zamana dek hayata geçirilememiş ve kadük kalmıştır. Her ne kadar 1950 Kore savaşında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu kararı ile teşekkül eden bir dünya ordusu hüviyetini alelade de olsa sahip olarak görülen müttefik güçlerin silahlı organizasyonu BM Şartının 43. maddesinde ve devamında öngörülen ordunun ilk nüvesi olarak görmeye meyilli bir kısım doktrin görüşü bulunsa da¹⁸, bu yapılanma ancak bir bölgesel savunma işbirliği organizasyonu olan NATO'nun fiili doğuşundan başka bir şey değildi¹⁹.

Soğuk Savaş olarak nitelendirilen yarım yüzyıla yakın dünyanın iki süper gücü ve etrafında halkalanan ülkeler arasındaki yer yer sıcak ama dolaylı çatışmaya da dönüşen gerginlik, kolektif güvenlik sisteminin bu olmazsa olmaz aygıtının ihdas edilmesini 90'lı yıllara kadar ötelendirmiştir. Soğuk savaşın bitimi Şartın 7. Bölümünün ve bilhassa 43. maddesinin aktif hale getirilmesi umudunu yeniden canlandırmıştı²⁰. Dönemin BM Genel Sekreteri Boutros Boutros-Ghali, bu konjonktürden faydalanarak Güvenlik Konseyine 43. madde üzerine müzakereleri başlatılması için tavsiye de dahi bulunmuştu²¹. Fakat Güvenlik Konseyinde bilhassa beş daimi üyenin sağlaya-

Konseyinin girişimi ile mümkün olan en kısa zamanda görüşülecektir. Anlaşmalar, Güvenlik Konseyi ile örgüt üyeleri arasında ya da Güvenlik Konseyi ile ülke grupları arasında yapılacak ve imzalayan devletlerce, her birinin anayasası gereğince onaylanacaktır. Madde 47: 1. Uluslararası barış ve güvenliğin korunması, Güvenlik Konseyinin buyruğu altına konulan kuvvetlerin kullanılması ve yönetilmesi, silahsızlanmanın düzenlenmesi ve muhtemel bir silahsızlanmanın gerçekleştirilmesi için Konseye gerekli olan askeri ihtiyaçlara ilişkin her konuda Güvenlik Konseyine danışmanlık yapacak ve ona yardımcı olacak bir Askeri Kurmay Komitesi kurulacaktır.”

¹⁷ Marie Françoise FURET, “l'article 43”, in. *La Charte des Nations Unies Commentaire article par article*, ed. Jean-Pierre COT, Alain PELLET, Mathias FORTEAU, 3ème éd., Economica, Paris, 2005, s. 1261.

¹⁸ Mwayila TSHIYEMBE, *Le droit de la sécurité internationale*, l'Harmattan, Paris, 2010, s. 45. Marie Françoise FURET, “l'article 43”, a.g.m., s. 1261-1268.

¹⁹ Michel VIRALLY, *L'ONU d'hier à demain*, éd. Seuil, Paris, 1961, p. 189, 190.

²⁰ Jean COMBACAU, “Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies: Résurrection ou métamorphose ?”, in. *Les Nouveaux Aspects du Droit International*, Colloque des 14, 15 et 16 avril 1994, ed. Rafaa BEN ACHOUR, Slim LAGHMANI, Pédone, Paris, 1994, s. 142.

²¹ BM Genel Sekreteri Raporu, *Agenda pour la Paix*, 25 Ocak 1992, S/24111.

madığı konsensüs, bu umutların da yeşermesine imkan tanımamıştı. Son olarak 2005 yılında dönemin BM Genel Sekreteri Kofi Annan, gerçekleşmesi artık imkân dâhilinde olmayan 43 ve devamı maddelerin BM Şartından kaldırılmasını Genel Kurula tavsiye etmek zorunda kalmıştır²². Bu durum bir evrensel üst yapılanma ve barış ve güvenlik teminatı olarak öngörülmuş kolektif güvenlik sisteminin tümüyle zorlayıcı ve yapıcı enstrümanlarından mahrum bırakılmasını ifade etmektedir²³.

Sonuç olarak, Birinci Dünya Savaşı akabinde büyük umutlarla teşekkül ettirilen Milletler Cemiyetinin akim kalmasından çıkarılan tecrübe ile İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya konmaya çalışılan zorlayıcı imkânları haiz bir kolektif güvenlik sistemi, hiçbir zaman işlevsel hale getirilememiştir²⁴. 1980'li yıllarda ünlü uluslararası hukuk uzmanı Charles Rousseau'nun da haklı bir şekilde altını çizdiği üzere: “Birleşmiş Milletler Şartında öngörülen düzenlemelere devletler, ne Milletler Cemiyeti Paktından ve ne de Briand-Kellogg Paktından daha fazla riayet etmediler. Bu düzenlemeler ne silahlı müdahaleleri (SSCB'nin 1968 Çekoslovakya ve 1979 Afganistan müdahaleleri örneğinde olduğu gibi), ne az ya da çok uluslararasılaşmış silahlı çatışmaları (1946-1954 yılları arası Hinduçini, 1954-1962 Cezayir ve 1964-1973 yılları arası Vietnam savaşları) ve ne de ilan edilmiş ya da edilmemiş savaşları (1950-1953 Kore savaşı, 1948, 1956, 1967, 1973 tarihlerindeki İsrail-Arap savaşları, 1980'de başlayan İran-İrak savaşı ve 1982 Büyük Britanya ile Arjantin arasındaki savaş örneğinde olduğu gibi) engelleyebildiler”²⁵. Charles Rousseau, yine dönemin iki süper gücü SSCB ve ABD'nin 1 Haziran 1945 ile 30 Ağustos 1980 yılları arası sırasıyla 190 ve 200 kez silahlı müdahaleye giriştiğinin altını çizerek, pratikte Milletler Cemiyetinin ve Birleşmiş Milletlerin uluslararası barış ve güvenliğin korunmasında önleyici ve bastırıcı tedbir almakta ne kadar zafiyet ve benzerlik içerdiğini ortaya koymaya çalışmıştır²⁶.

Tüm bu bilgiler ışığında kolektif güvenlik sisteminin gerek siyasi ve gerekse lojistik açıdan teşekkül edilme gayesine uzak bir şekilde ne denli başa-

²² BM Genel Sekreteri Raporu, “Un monde plus sûr: Notre affaire à tous”, A/59/565, §300.

²³ Philippe WECKEL, “Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l’arme nucléaire”, *AFDI*, 2006, s. 197.

²⁴ Patrick DAILLIER, “De la réactualisation du système de sécurité collective”, *Les implications de la guerre en Irak*, Colloque international, ed. Rahim KHERAD, éd. Pedone, Paris, 2005, s. 204.

²⁵ Charles ROUSSEAU, *Le droit des conflits armés*, Pedone, Paris, 1983, s. 535.

²⁶ Charles ROUSSEAU, *Le droit des conflits armés*, a.g.e., s. 536.

rısız olduğunun tespiti yanlış olmayacaktır²⁷. Birleşmiş Milletler teşkilatının başarısızlığında lojistik açıdan 43. maddenin hayata geçirilememiş olması bir unsur olarak ortaya konulurken, siyasi olarak da bu başarısızlığın bir unsuru olarak Güvenlik Konseyi'nin beş daimi üyesine tanınan veto yetkisini gösterebiliriz.

II. Ölü Doğmuş Bir Kolektif Güvenlik Teşkilatı: Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi

Birleşmiş Milletler Şartının 27. maddesi, taraf olan ülkelerin uluslararası barışın ve güvenliğin korunması bağlamında kuvvet kullanımı da dâhil olmak üzere Güvenlik Konseyini tam yetkili olarak atadıklarını ve tanıdıklarını belirtir. Bu bağlamda uluslararası nitelik içeren ya da içermesi muhtemel her türlü kriz, anlaşmazlık ve çatışma hallerinde Güvenlik Konseyi her türlü karar alma ve fiiliyata sokma anlamında tek yetkili ve aynı zamanda tek mesul organdır²⁸. Kolektif güvenlik sisteminin doğal bir sonucu olarak tanzım edilen bu organ, kuruluşunda beşi daimi olmak üzere 11 üyeden müteşekkilen, daha sonrasında yapılan düzenlemeyle daimi üyeler mahfuz kalmak üzere 15 üyeye çıkarılmış ve daha global bir temsiliyet kazanması amaçlanmıştır²⁹. Mamafih, Şartın 27. maddesinin 3. fıkrası ile beş daimi üyeye (ki bunlar ABD, SSCB – daha sonrasında bu devletin devamı niteliğinde olan Rusya – Fransa, Büyük Britanya ve Çin olmak üzere İkinci Dünya Savaşının galip tarafında yer alan beş büyük devlettir) alınacak Güvenlik Konseyi kararlarını engelleyebilecek veto yetkisinin tanınması³⁰, global kriz, anlaşmazlık ve çatışma hallerinde kolektif güvenlik sisteminin harekete ge-

27 John C. YOO, "Force rules: UN reform and intervention", *Chicago Journal of International Law*, 2006, s. 3; Robert J. DELAHUNTY, "Paper Charter: Self-defense and the failure of the United Nations Collective Security System", *Symposium on Reexamining the law of war, Catholic University Law Review*, 2007, s. 898.

28 Bkz. Birleşmiş Milletler Şartı V. VI. ve VII. Bölümler.

29 "The number of non-permanent members was increased from six to ten by an amendment of the Charter which came into force in 1965". Bkz. <http://www.un.org/sc/members.asp> (ET: 21 Eylül 2012).

30 BM Şartında veto kelimesine rastlanılmasa da, herhangi bir kararın kabul edilmiş olması için daimi üyeler arasında oybirliği aranması, en azından çekimser kalmasının gerekli olması, herhangi bir devletin müspet oy vermemesi halinde kararın reddedilmiş olacağına kurgulanması, tipik bir veto yetkisi etkisidir. Bkz. Müzehher ÇUBUKGİL, "Birleşmiş Milletler Teşkilatında Veto", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt: 7, sayı: 3, 1950, ss. 174-191, s. 178.

çebilmesi için bu beş devletin tam ittifakına ihtiyaç duyulmasına yol açmış ve Güvenlik Konseyinin beş daimi üyeye bağımlılığına sebep olmuştur³¹.

Bu bağımlılığın ve veto yetkisinin varlığının ortaya çıkardığı ilk büyük kriz 1950 Kore savaşıdır. Bu savaş, iki kampa ayrılmış bir dünyada temsil eden her iki kampın lider ülkelerine tanınmış veto yetkisi, dolaylı sıcak çatışmaların tercih edildiği soğuk savaş ortamında, öngörülen kolektif güvenlik sisteminin ve Güvenlik Konseyinin ne denli kırılabilir bir altyapıya ve edilgen bir mekanizmaya sahip olduğunu gözler önüne sermiştir³². Her ne kadar kolektif güvenlik sisteminin işleyişi, yerel ve global krizlerin baş aktörlerinin ya da arka plan müsebbiplerinin ortak karar alma mekanizması ile kalıcı ve kesin sonuca ulaştırıcı bir katkıda bulunma amacıyla tasarlanmış olsa da, veto yetkisinin bulunması, başta iki süper güç olmak üzere beş daimi üyenin kendi menfaat ve algılamalarını önceleyen ve buna göre sistemin işleyişini belirleyen bir fren aygıtı ortaya çıkarmıştır³³.

Kuruluşundan bu güne kadar beş daimi üye 270’i aşkın Güvenlik Konseyi kararını veto etmişlerdir³⁴. Veto edileceğine kesin gözüyle bakılan ya da kuşkulanan ve bu sebeple oylamaya sunulmayan yüzlerce karar tasarısı bu sayı dâhilinde değildir. Tüm bu veto kullanımı ya da kullanma tehdidini içeren karar ya da karar tasarılarına bakıldığında, öncelikli olarak beş daimi üye devletin kendi fiiliyatı ya da menfaati hakkında hiçbir kararın çıkmasına müsaade etmediklerinin tespiti zor olmayacaktır. Yine, dolaylı dahi olsa menfaatlerine hanel getirebilecek üçüncü devletlere ilişkin karar ve karar tasarıları da veto yetkisinin gölgesinde kalmaya mahkûm bırakılmışlardır. İlk

31 “Powerful states were persuaded to exchange wide rights of self-defense for collective decisions to use force pursuant to Chapter VII of the U.N. Charter. Under this global allocation of authority to a council of the most powerful states, the five powers could control U.N. Security Council decisions to use force to protect their interests by exercising their veto power”, Tai-Heng CHENG, Eduardas VALAITIS, “Shaping an Obama Doctrine of Preemptive Force”, *Temple Law Review*, 2009, s. 749.

32 Olivier CORTEN, “La sécurité collective, un rêve contrarié”, *Le monde diplomatique*, septembre 2005.

33 Habib SLIM, “La Charte et la Sécurité Collective : De San Francisco à Baghdâd”, in *Les métamorphoses de la sécurité collective: droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée Franco-Tunisienne, Pédone, Paris, 2005, s. 15. ; “The Cold War meant that a decision by the Council to use force was generally viewed as favoring or disfavoring one side or another. As so characterized, a veto was inevitable”, Mary Ellen O’CONNELL, “Regulating the Use of Force in the 21st Century: The Continuing Importance of State Autonomy”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 1997, s. 473-482.

34 Bkz. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102/40069.html> (ET: 21 Eylül 2012).

duruma örnek olarak, 2008 Rusya-Gürcistan savaşı esnasında ve akabinde Birleşmiş Milletler gözlemcileri için dahi olsa –bırakınız savaşı kınamayın alınması teklif edilen karar tasarısı Rusya'nın vetosuna takılması gösterilebilir³⁵. İkinci duruma ilişkin ise 2012 içinde Rusya ve Çin'in defaten gerek kullanma tehdidinde bulunduğu ve gerekse kullandıkları Suriye'deki iç savaşa ilişkin Birleşmiş Milletleri harekete geçirmeye yönelik karar tasarıları misal olarak verilebilir³⁶. Bu açıdan, kolektif güvenlik sisteminin ve Güvenlik Konseyinin işleyişinin ancak beş daimi üye ülkenin menfaatlerine hanel getirmeyecek konularda mümkün olabildiğinin tespiti zor olmayacaktır³⁷.

Kolektif güvenlik sisteminin fiili tatbikini sağlayan Birleşmiş Milletler Şartı'nın 7. Bölümünün askeri önlem almaya ilişkin 42. maddesine atıfla Güvenlik Konseyi'nin uluslararası bir operasyonun yolunu açtığı vaka sayısı 67 yıllık Birleşmiş Milletler tarihinde sadece 3 vaka ile sınırlı kalmıştır. Her ne kadar tek taraflı müdahaleler sonrası meşrulaştırıcı ve düzenleyici rol oynama konusunda cömert davranırsa da³⁸, Güvenlik Konseyi'nin ortak bir kararlar uluslararası kriz ve çatışmalara silahlı aktif müdahalesi yalnızca 1990 yılında Irak'ın Kuveyt'i işgali akabinde diplomatik çabaların sonuç vermemesi üzerine³⁹ ve yine 2011 yılında Libya iç savaşı yaşanırken, muhali güç-

³⁵ S/2009/310, 14 Haziran 2009.

³⁶ Ekim 2011, Şubat 2012 ve son olarak 19 Temmuz 2012'de üç kez Suriye'ye yaptırım içeren Güvenlik Konseyi karar tasarıları Rusya ve Çin tarafından veto edilmiştir. Benzer içeriğe sahip üç karar tasarığının ardı ardına veto edilmesi Güvenlik Konseyi tarihi içinde bir ilki oluşturmuştur. Bkz. <http://www.wikistrike.com/article-syrie-la-russie-et-la-chine-mettent-leur-veto-a-de-nouvelles-sanctions-108318283.html> (ET: 21 Eylül 2012).

³⁷ Philippe M. DEFARGES, "La fin des Nations Unies? L'empire et le droit", *AFRI*, 2004, s. 272.

³⁸ NATO'nun 1999 yılında tek taraflı gerçekleştirdiği Kosova müdahalesi sonrası S/RES/1244 (10 Haziran 1999), ABD'nin 11 Eylül sonrası Afganistan müdahalesi sonrası S/RES/1378 (14 Kasım 2001) ve ABD'nin 2003 yılında Saddam rejiminin sonunu getiren müdahalesi sonrası S/RES/1510 (13 Ekim 2003). Yine Birleşmiş Milletler'in "6 buçukuncu" bölümü olarak doktrin tarafından nitelendirilen ve birden çok çeşide sahip "Barış Operasyonları" ya da "Mavi Bereliler Operasyonu", içeriğini Şartın 6. Bölümünden almaları nedeniyle ve yine sadece savaş ve kriz sonrası toplumsal yaraların sarılması ya da arabulucu ve ayırıcı olarak görev almaları nedeniyle bu kapsamda değerlendirilmeli ve kolektif güvenlik sistemi dâhilinde değil "uluslararası arabuluculuk ve organizasyon" mahiyetinde kabul edilmelidir. Bu anlamda Birleşmiş Milletlerin tarihi savaş sonrası kırılıp dökülenleri toparlamak ve temizlemek için tertip ettiği operasyonlarla doludur. Şu ana kadar görevini tamamlayıp sonra erdirilmiş 47 operasyon gerçekleştirilmiş ve hâlihazırda bu maksatla 15 operasyon bölgesinde "Mavi Bereliler" bulunmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. <http://www.un.org/fr/peace/> (ET: 21 Eylül 2012).

³⁹ S/RES/678, 29 Kasım 1990.

lere karşı Kaddafi rejiminin büyük bir katliama girişeceği endişesiyle sınırlı kapsamlı ve maksatlı müdahale izninde⁴⁰ mümkün olabilmiştir. Kuzey Mali'de *de facto* bir oluşum sağlayan ve hâkim toplumsal dokudan ayrılan Tuareg'lerin ayrılıkçı hareketleri, darbe neticesi ortaya çıkan bu bölünmüş durumu ortadan kaldırmak amacıyla Güvenlik Konseyi'nin gündemine girmiş ve tam bir ittifakla 2071 sayılı karar çıkarılmış ve mevcut durumu sonlandırmak maksadıyla askeri müdahale imkânı tanınmıştır⁴¹.

Bu üç vakada ise Güvenlik Konseyi'nin böylesi bir karar alabilmesi ne uluslararası barışa ve ne de güvenliğe BM Şartının 42. maddesinde verilen yetkiyle orantılı ve sınırlı bir katkı sunabilmiştir. Birinci Körfez Harbinde 51. maddede belirtilen kolektif meşru müdafaa imkânının kullanılmaması için hiçbir engel yok iken, Soğuk savaşın bitiminin ilk anlarında ortaya çıkan konjonktürel uluslararası politikanın sonucunda Güvenlik Konseyi'nin kararı beklenmiş ve sonrasında müdahale edilmiştir. Bu politika Kuveyt'in tabii kaynaklarının ciddi oranda zarar görmesine ve ciddi insan kaybına neden olmuştur. Mamafih, daha sonra "çöl tilkisi" operasyonunu yapan koalisyon, 2 Ağustostaki işgalin hemen ardından Kuveyt hükümetinin kolektif meşru müdafaa çağrılarını dikkate alıp yardıma gitmiş olsalardı, hem uluslararası hukuk kapsamında bir operasyon yapmış olacaktı, hem de böylesi bir sonuca sebebiyet vermemiş olacaktı.

İkinci vaka ise çok daha vahim sonuçlar doğurmuştur. Güvenlik Konseyinin 1973 sayılı kararı Libya'nın doğusu ile batısı arasında, iki ana çatışan unsurun ana karargâhları Bingazi ve Trablus arası, uçuşa yasak bölge konularak olası bir havadan bombardıman ve katliamı engellemeye yönelik hükümler içerse de ve yine bunu insani müdahale çerçevesinde değerlendirse de, başta Fransa olmak üzere uluslararası koalisyon bu kararı tecrit edilmiş bir rejim olan Kaddafi rejiminden kurtuluş imkânı olarak değerlendirip, tam bir müdahaleye çevirmeleri, o günden itibaren Güvenlik Konseyi tarafından alınacak en ufak müdahaleye imkân verebilecek kararlara ilişkin daimi üyeler ve veto yetkisine sahip ülkelerden Rusya ve Çin'in kati direnişine sebep olmuştur. Bu durum, insani durumun ötesinde, gerek ulusal, gerek bölgesel ve gerekse uluslararası kriz ve çatışmaya dönme potansiyelini en yüksek şekilde taşıyan "Arap baharının" yaşandığı bugünlerde Birleşmiş Milletler ve Güvenlik Konseyi'nin paralize olmasıyla neticelenmiştir⁴².

40 S/RES/1973, 17 Mart 2011.

41 S/RES/2071, 12 Ekim 2012.

42 http://gimun.org/sites/default/files/users/4/2011_panel_1.pdf (ET: 18 Ekim 2012).

III. Sonuç Yerine

16 Aralık 2010 tarihinde elinden alınan işporta tezgahını protesto amacıyla kendini yakan üniversite mezunu Tunuslu Boazizinin yaktığı isyan ateşi Arap ülkelerinde kitlesel direniş ve diktatörlere karşı demokrasi taleplerine dönüşüp iç savaflara evirilince⁴³, küresel jandarma ve hükümet niteliğinde öngörülüp uluslararası barışı korumak ve kollamakla görevlendirilmiş Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve onun icra organı Güvenlik Konseyinin reaksiyonu merakla beklenmiş ve 2003 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nin Irak müdahalesiyle kimilerince ölüm ilanı çıkarılmış bu global teşkilat yeni ve belki de nihai imtihanla baş başa bırakılmıştır⁴⁴. Yaklaşık iki yıla yakın sürede Güvenlik Konseyinin tutunduğu/tutunabildiği tavır ve aldığı/alabildiği kararlar önce hasta bir teşkilatın son çabaları olarak görülebilirse de, sonrasında tamamen kilitlenmiş ve işlevini kaybetmiş, bitkisel hayata girmiş bir hasta gibi fişinin çekilmesini beklemektedir⁴⁵.

Kolektif güvenlik sisteminin işleyişi, uluslararası barış ve güvenliğin tesisi ve korunmasında tek ve tam yetkili Güvenlik Konseyi'nin daimi ve veto yetkili beş üye ülkeye bağımlılığı neticesi, kuruluşundan bugüne işlemez durumdadır⁴⁶. Bu beş üye ülke ise kendi menfaatleri gereği, kolektif güvenlik yerine bireysel güç kullanımını öncelediği ve yeğlediğinden dolayı, kolektif güvenlik sisteminin daimi bir işlevsizliğe ve krize terk edildiğinin altını çizmek gerekir⁴⁷. Bu noktadan hareketle Birleşmiş Milletleri yeniden

43 Abdullah TAŞKESEN, "Arap dünyasında demokratikleşme hareketleri", *Akademik İncelemeler Dergisi*, cilt:6, sayı: 2, 2011, ss. 259-270; Bkz. "Chroniques des faits internationaux", *RGDIP*, 2011, s. 560-562.

44 Libya için tamamen janjanlı gerekçelerle çıkarılan ve asla belirtilen sınırlamalarına riayet edilmeyen Güvenlik Konseyi'nin askeri müdahaleye yeşil ışık yakan 1973 sayılı kararı, defalarca veto yiyen ve son derece sınırlı insani amaçları içeren Suriye'ye ilişkin karar tasarıları, Mali'de darbe neticesi ortaya çıkan *de facto* bölünmüş durumu ortadan kaldırmak amacıyla tam bir ittifakla çıkarılan 2071 sayılı karar ile verilen müdahale yetkisi, Teşkilatın yüce amaçlarının sadece kâğıt üzerinde kaldığının ve beş daimi üyenin ortak menfaatlerinin gerektirdiği hareketleri meşrulaştırmaktan başka bir amaca hizmet etmediğinin bir fotoğrafını çekmektedir.

45 Alexander BENARD, Paul J. LEAF, "Modern Threats and the United Nations Security Council: No Time for Complacency (A Response to Professor Allen WEINER)", *Stanford Law Review*, 2010, s. 1434.

46 Maxime LEFEBVRE, *Le jeu du droit et de la puissance*, éd. PUF, 3. Ed., Paris, 2007, s. 230.

47 "Submission by the United States and United Kingdom to the process of judgment by peers, which is at the core of the UN system, would have served those countries' national

düşünüp reforme etmek, ya da Milletler Cemiyetinden Birleşmiş Milletlere geçişte olduğu üzere, yeni ve derin bir global kriz beklemeden yenilemek gerekmektedir⁴⁸.

interests far better, and at lower cost, than the policy they pursued unilaterally”, Thomas M. FRANCK, “Humanitarian and Other Interventions”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2005, s. 331.

- 48 Naim DEMİREL, “Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinde Reform Arayışları”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 12. Sayı, ss. 132-151; Jetta BRUNNEE, “The Security Council and Self-Defence: Which way to Global security?”, *The Security Council and the use of force. Theory and reality- a need for change ?*, ed. Niels BLOKKER Nico SCHRIJVER, Martinus Nijhoff publishers, Leiden / Boston, 2005, s. 132. “*In sum, positive duties follow upon the “monopolization of a particular path of relief” as a matter of international law, and if the Security Council--the organ primarily responsible under the Charter for the maintenance of international peace and security--fails in its duty to defend against threatened violence, even the most restrictive positivists cannot in good conscience strenuously object to the proposition that in such cases “the law of nature” makes the individual state its ‘own protector’*”, William C. BRADFORD, “The Duty to Defend Them”: A Natural Law Justification for the Bush Doctrine of Preventive War”, *Notre Dame Law Review*, 2004, s. 1459.