

UKRAYNA SAVAŞI, BM VE BARIŞIN KORUNMASI

YÜCEL ACER

SETA | ANALİZ

MAYIS 2022 · SAYI 373





UKRAYNA SAVAŞI, BM VE BARIŞIN KORUNMASI

YÜCEL ACER

COPYRIGHT © 2022

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik [fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.] yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.

SETA Yayınları

ISBN: 978-625-7712-93-4

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

34050 Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Berlin

Kronenstraße 1, 10117 Berlin GERMANY

berlin@setav.org

SETA | Brüksel

Avenue des Arts 6, 1000 Bruxelles BELGIUM

Tel: +32 2 313 39 41

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
BM'NİN BARIŞI VE GÜVENLİĞİ KORUMA SİSTEMİNİN ANA HATLARI	9
RUSYA'NIN UKRAYNA SALDIRISININ ÖNLENMESİ VE BM	10
RUSYA'NIN UKRAYNA SALDIRISI VE BM	11
BM'NİN BARIŞI VE GÜVENLİĞİ KORUMA SİSTEMİNİN İŞLEMESİNİN NEDENLERİ	13
REFORM ÇABALARI	14
BM'NİN BARIŞI VE GÜVENLİĞİ KORUMA SİSTEMİNE DAİR BAZI ÖNERİLER	15

YAZAR HAKKINDA

YÜCEL ACER

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden Uluslararası İlişkiler lisans derecesi, Sheffield Üniversitesi'nden (İngiltere) Uluslararası Hukuk mastır derecesi, Bristol Üniversitesi'nden (İngiltere) Uluslararası Hukuk doktora derecesi almıştır. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı'nda Milletlerarası Hukuk profesörüdür. Uzmanlık alanları uluslararası deniz hukuku, uluslararası silahlı çatışmalar hukuku ve uluslararası insan hakları hukukudur. Birçok bilimsel makalenin yanında İngiltere'de basılmış *The Aegean Maritime Disputes and International Law*, *Uluslararası Hukukta Saldırı Suçu*, *Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi*, *Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı* ve *Ege ve Doğu Akdeniz'de Sınırlandırma Sorunları* isimli kitapların da yazarıdır. ABD'de Hawaii Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doktora sonrasında çalışmalar yapan Acer, Kara Harp Okulu, İzmir Ekonomi, Eskişehir Osmangazi ve Atılım üniversitelerinde dersler vermiştir.

ÖZET

Bu analiz BM'nin uluslararası barış ve güvenliği korumaya dönük sisteminin ana hatlarını, günümüze kadar ne tür reformlara tabi tutulmaya çalışıldığını ve daha etkin bir sistemin kurulmasına yönelik önerileri ele almaktadır.

Her toplum için olduğu gibi uluslararası toplum için de barışın ve güvenliğin korunması toplumun varlığının ve devamının esasını oluşturur. Uluslararası barış ve güvenlik gibi temel değerlerin sağlanması ve muhafazası maksadıyla oluşturulan Birleşmiş Milletler (BM), kuruluşundan bu yana geçen yaklaşık yetmiş yedi yıllık dönemde uluslararası barış ve güvenlik bağlamında etkileyici bir başarı gösterememiştir. BM, Rusya'nın Ukrayna'ya yönelik gerçekteleőtirdiđi ve halen devam eden saldırıları boyunca da benzeri bir başarısızlık örneği göstermiştir. Özellikle bu zafiyet temelinde uzun yıllardır dile getirilen BM reform çabaları her zamankinden daha yoğun konuşulmayı hak ederken BM'nin nasıl bir kurum olması gerektiğine dair önerilere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz BM'nin uluslararası barış ve güvenliği korumaya dönük sisteminin nasıl düzenlendiği ve işlediği, Rusya'nın Ukrayna'ya saldırısının öncesi ve sonrasında BM'nin neler yapabildiği ya da yapamadığı, BM'nin günümüze kadar ne tür reformlara tabi tutulmaya çalışıldığını, uluslararası barış ve güvenliğin daha etkin korunabilmesi için nasıl bir BM tasarlanabileceği hususlarını ele almaktadır.

GİRİŞ

Uluslararası barış ve güvenliğin korunması, İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden yaklaşık yetmiş yıl sonra, her zamankinden daha güncel ve daha acil bir hal almıştır. Günümüzde dünya çapında elliye yakın çatışma bölgesinde, yaklaşık 1,5 milyar insan şiddet tehdidi altında yaşamaktadır.¹ Silahlı çatışma riskleri ya da silahlı çatışmalar günümüzde yalnızca sayıca artış göstermekle kalmamakta ayrıca çok sayıda sivil ölümüne, büyük kitlelerin yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda bırakılmalarına ve temel insan haklarının ağır ihlallerine neden olmaktadır.

Başta İkinci Dünya Savaşı olmak üzere geçmiş savaşların yol açtığı insani acıların ve büyük yıkımların insanlığa verdiği en büyük ders, bu acı ve yıkımların bir daha yaşanmaması ve gelecek nesillerin savaşın ağır sonuçlarından korunmasını sağlayacak etkin tedbirlerin alınmasının elzem olduğudur. Bu anlayış temelinde BM uluslararası barışa yönelik tehditlerin ortadan kaldırılmasını ve ihlal edildiğinde ise barışın yeniden tesis edilmesini sağlayacak devletler arası bir mekanizma olarak, İkinci Dünya Savaşı'nın galibi elli bir devlet tarafından 24 Ekim 1945'te San Francisco'da yapılan zirve toplantısında kurulmuş ve zaman

içerisinde bütün devletlerin taraf olduğu küresel bir uluslararası örgüt haline gelmiştir.

BM; uluslararası hukuk kurallarının gelişiminin desteklenmesi, insan haklarına saygının güçlendirilmesi, küresel ölçekte çevrenin korunması ve insani yardım gibi uluslararası barışın ve güvenliğin korunmasına dolaylı katkıları olan alanlarda gösterdiği başarılarla rağmen silahlı çatışmaların önlenerek ya da durdurularak uluslararası barışın ve güvenliğin doğrudan korunmasını sağlamada tatmin edici başarılar elde edememiştir.

Rusya'nın Ukrayna'ya 24 Şubat 2022'de başlattığı ve halen devam eden saldırılar, BM'nin silahlı çatışmaları önleme yükümlülüğü bağlamında gösterdiği başarısızlıkların en son ve en çarpıcı örneklerinden birisi olmaktadır. Ukrayna Devlet Başkanı Vladimir Zelenski savaşın büyük acılarını yaşayan bir ülkenin lideri olarak Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK) 3 Nisan 2022'deki toplantısına video konferans ile katılarak şunları söylemiştir:

Peki Güvenlik Konseyi'nin garanti etmesi gereken güvenlik nerede? Güvenlik yok. Güvenlik Konseyi olmasına rağmen hiçbir şey olmamış gibi (...) Peki Birleşmiş Milletler'in garanti altına almak için yaratıldığı barış nerede? (...) Herhangi bir saldırganın barışa zorlanmasını sağlamak zorunda olan dünyanın kilit kurumun etkili bir şekilde çalışmamaacağı açıktır.²

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından "Dünya beşten büyüktür" ve "Bu yapı değişmelidir" ifadelerinin sıkça dile getirildiği bir ülkede yaşayanlar için bu ifadeler şaşırtıcı bulunmayacaktır. Türkiye, sınırları geçilecek gerçekleştirilen terör saldırıları ile benzeri acı-

1 Séverine Autesserre, "The Crisis of Peacekeeping | Why the UN can't End Wars", *Foreign Affairs*, (Ocak-Şubat 2019).

2 Yazar tarafından yapılmış gayriresmi çeviridir. Bkz. "Ukraine's President Calls on Security Council to Act for Peace or 'Dissolve' Itself", *United Nations News*, 5 Nisan 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115632>, (Erişim tarihi: 6 Nisan 2022).

ları ve ağır insan hakları ihlallerini yaŐarken BMGK, bu saldırıların önlenmesine ya da durdurulmasına dair herhangi bir karar alabilmiŐ değildir. BMGK, Türk toplumunun oldukça hassas olduğu Filistin ya da Suriye’de uzun yıllardır yaşanan ağır insani dramın durdurulmasında da etkin bir rol oynayamamıŐtır.

Rusya’nın Ukrayna’ya yönelik saldırıları bağlamında BM’nin bu saldırıların önlenmesi ve saldırılar baŐladıktan sonra durdurulmasında nasıl ve neden etkisiz kaldığının ele alınması, BM barışı koruma sisteminin eksikliklerinin ve uzun yıllardır dile getirilen BM’nin reforma tabi tutulması taleplerinin anlaŐılmasına katkı sunacaktır. Bu bağlamda bu analizde BM’nin uluslararası barış ve güvenliği korumaya dönük sisteminin nasıl düzenlendiği ve işlediği, BM’nin uluslararası barış ve güvenliği korumada ne derece baŐarılı olduğu, Rusya’nın Ukrayna’ya saldırısının öncesi ve sonrasında BM’nin neler yapabildiği ya da yapamadığı, BM’nin günümüze kadar ne tür reformlara tabi tutulmaya çalıŐıldıĐı, uluslararası barış ve güvenliğin daha etkin korunabilmesi için nasıl bir BM tasarlanabileceği hususları ele alınmaktadır.

BM’NİN BARIŞI VE GÜVENLİĞİ KORUMA SİSTEMİNİN ANA HATLARI

Tüm hukuk sistemlerinde olduğu gibi uluslararası hukukun temel amacı da Őiddeti önleyerek uluslararası toplumun varlığını ve huzurunu korumaktır. Bu anlamda BM’nin kurulabilmiŐ olması uluslararası barışın ve güvenliğin korunmasında değerli bir başarı olarak görülebilir.

BM Şartı’nın 1. maddesinin ilk paragrafı BM’nin temel amacının “uluslararası barışı ve güvenliği koruma” olduğunu belirtmektedir. BM, uluslararası barışı ve güvenliği korumak amacıyla

“barışa yönelik tehditlerin önlenmesi ve ortadan kaldırılması için etkin toplu önlemler” almakla sorumludur. Bu bağlamda BM, barışın korunmasını esasen kolektif tedbirlerle sağlayacak bir ortak mekanizma olarak kurulmuŐtur.

Barışa yönelik tehditlerin ortadan kaldırılması veya saldırının durdurulması sorumluluğu esasen BM’nin ana organlarından birisi olan BMGK’ye verilmiŐtir. BM Şartı’nın VII. Bölümü’nün 39. ve 43. maddeleri Konseye barışa yönelik herhangi bir tehdit, barışın ihlali veya bir saldırı eyleminin varlığı durumunda tüm devletleri bağlayacak kararlar alma yetkisi vermektedir. Bu erevde Konseyin 41. ve 42. maddelerde belirtilen önlemlere dair aldığı kararlarına tüm BM yesi devletler uyma yükümlülüğü altındadır.

BM, uluslararası barışı ve güvenliği korumak amacıyla “barışa yönelik tehditlerin önlenmesi ve ortadan kaldırılması için etkin toplu önlemler” almakla sorumludur.

Söz konusu önlemler ekonomik iliŐkilerin askıya alınması; demir yolu, deniz ve hava yollarıyla ulaŐımın ya da posta, telgraf, radyo ve diğer iletiŐim araçları aracılığıyla iletiŐimin tamamen veya kısmen kesilmesini ve diplomatik iliŐkilere ara verilmesini içermektedir. Bu tedbirlerin uluslararası barışın ve güvenliğin yeniden tesis edilmesinde yetersiz kaldığı görüldüğünde söz konusu temel değerlerin korunması veya yeniden kurulması için hava, deniz veya kara kuvvetleri aracılığıyla gerekli önlemlere dair kararlar da alınabilecektir. Bu tür tedbirlerin BM’nin kendine ait bir silahlı gücü olmadığından ye devletler tarafından uygulanması gerekmektedir.

BMGK'de kararlar toplam on beş üyenin dokuzunun olumlu oyu ile alınabilmektedir. Bu şarta ek olarak olumsuz oylar arasında daimi üyelerden hiçbirinin oyu bulunmamalıdır. Başka bir deyişle BMGK'de bağlayıcı bir kararın alınabilmesi için Konseyin daimi üyeleri olan Çin Halk Cumhuriyeti, Fransa, Rusya Federasyonu, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nden (ABD) herhangi birisinin olumsuz oyu bulunmamalıdır. Kısaca "veto yetkisi" olarak ifade edilen bu yetki daimi üyelerin her birinin tek başlarına bağlayıcı karar alınmasını engelleme yetkisine sahip oldukları anlamına gelmektedir.

1946'dan bu yana beş daimi üyenin tümü çeşitli konularda farklı zamanlarda veto yetkilerini uygulamaya koymuştur. Bugüne kadar vetoların yaklaşık yüzde 49'u Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ve daha sonra Rusya Federasyonu tarafından kullanılmıştır. ABD yüzde 29, Birleşik Krallık yüzde 10, Çin ve Fransa ise yüzde 6 oranlarında veto hakkını kullanmıştır.

Nitekim Irak, Suriye, Filistin, Libya, Afganistan, Yemen, Afrika ve Asya'da çok sayıda büyük çaplı çatışmalar uzun süredir devam ederken BMGK özellikle veto yetkisinin etkisiyle bu çatışmaların durdurulmasını sağlayacak tedbirler öngörememiştir.

Bu başarısızlıklara uluslararası barışın korunmasını dolaylı da olsa önemli oranda etkileyen iklim krizi, mülteci sorunları, zengin ve fakir ülkeler arasındaki artan eşitsizlik, ırkçılık, İslamofobi ve silahlanmanın durdurulamaması gibi konulardaki başarısızlıklar da eklenebilir.

RUSYA'NIN UKRAYNA SALDIRISININ ÖNLENMESİ VE BM

24 Şubat 2022'de başlayan Rusya'nın Ukrayna'ya yönelik saldırısından yaklaşık sekiz yıl önce Uk-

rayna'daki siyasi gelişmeler ve hukuken bu ülkenin bir parçası olan Kırım'ın Rusya tarafından ilhakı iki devlet arasında halihazırda ciddi bir gerilim doğmasına neden olmuştur. Bu süreçte Ukrayna'nın doğusundaki Donbas bölgesinde Rusya'nın desteğiyle bağımsızlık ilan eden ayrılıkçılar ile Ukrayna güçleri arasında bir iç çatışma dahi başlamıştır.

Bu gelişmeler, iki taraf arasında büyük bir çatışmanın çıkabileceğine dair ciddi nedenler oluşturmuştur. Nitekim Rusya 24 Şubat'tan birkaç hafta önce Ukrayna sınırına herhangi bir askeri tatbikatla ilişkilendirilemeyecek büyüklükte bir askeri yığınak yapmaya başlayarak tank, top ve hava gücü gibi ağır silahlarla donatılmış yaklaşık 100 bin askerini sınıra konuşlandırmıştır.³

24 Şubat öncesinde gerilimi artıran bir diğer gelişme de Rusya'nın Ukrayna ve NATO bağlamında dile getirdiği taleplerinin boyutu olmuştur. Ukrayna'nın bağımsız ve egemen bir devlet olarak NATO'ya katılma konusundaki açık arzusu ve savunmasını pekiştirme çabalarına rağmen Rusya, Ukrayna'nın NATO'ya üye olmasını, kendisini askerden arındırmasını ve Ukrayna'daki hükümetin düşürülmesini talep etmiştir. Rusya ayrıca NATO'nun Doğu Avrupa'daki askeri varlığının azaltılarak bazı silahlarının tamamen geri çekilmesini de talep etmiştir.

Bazı devletlerin yaptığı resmi açıklamalar da uluslararası barışın tehdit altında olduğunu açıkça göstermiştir. Nitekim ABD ve bazı NATO üyesi ülkeler uluslararası kamuoyuna, Rusya'nın Ukrayna'yı işgal etmeyi planladığını açıkça ifade etmiştir. Bu gerilim algısı ve silahlı çatışma riski diğer birçok devletin resmi açıklamalarına da yansımıştır.

Ancak bu süreçte BM gerek Genel Kurul gerekse Güvenlik Konseyi düzeyinde etkin bir

³ "Ukraine Tensions: US Trying to Draw Russia into War, Putin Says", BBC, 2 Şubat 2022.

süreç yürütememiŐtir. Olağan toplantı döneminde bulunmayan Genel Kurul olağanüstü bir toplantı yaparak tavsiye niteliğinde de olsa Ukrayna krizinde uluslararası toplumun ortak sesini yansıtacak herhangi bir karar alamamıŐtır.

Belirtildiği üzere bütün devletleri bağlayacak kararlar alma yetkisine sahip BMGK de saldırı hazırlığında olduğu açık olan Rusya'ya karşı tedbirler içeren bir karar alamamıŐtır. Nitekim BMGK, Rusya'nın Ukrayna'ya saldırısını başlatmasından önceki son haftada iki defa olağanüstü toplanmıŐ ancak bu toplantılardan da herhangi bir karar çıkmamıŐtır.

BMGK, Rusya'nın Doğu Ukrayna'daki isyancıların Moskova'dan askeri yardım istediğini söylemesinden saatler sonra 23 Şubat'ta bir toplantı yapmıŐtır. Bu toplantıda BM Genel Sekreteri Antonio Guterres ve BM genel merkezindeki diplomatlar Rusya'ya geri adım atması ve "barışa bir Őans vermesi" yönünde çağrıda bulunurken Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin televizyonda yaptığı konuşma ile Ukrayna'ya askeri operasyon başlattıklarını duyurmuştur. ABD elçisi Linda Thomas-Greenfield'in da belirttiği gibi Putin, BMGK'yi bir nevi küçümseyerek Konsey toplantısı devam ederken savaŐ ilanında bulunmuŐtur.⁴

RUSYA'NIN UKRAYNA SALDIRISI VE BM

Öngörülere yansıldığı üzere Rusya kendi iddiasıyla "özel hareket" adı altında Ukrayna'ya 24 Şubat'ta kapsamlı bir silahlı saldırı başlattı. Bu, BM Şartı'nın ifadesiyle "saldırı" tanımı kapsamına giren yasa dıŐı silahlı bir güç kullanma eylemidir.

⁴ "Emergency U.N. Meeting is Interrupted by Russia's Invasion of Ukraine", NPR, 24 Şubat 2022, <https://www.npr.org/2022/02/24/1082716731/emergency-u-n-meeting-is-interrupted-by-russias-invasion-of-ukraine>, (Erişim tarihi : 24 Nisan 2022).

Bu gelişme karşısında BM genel sekreteri "yüzyılın başından beri insanlık adına en yıkıcı olabilecek savaşı" durdurmak adına Rusya'ya birliklerini geri çekmesi çağrısında bulunmuŐtur.

Ancak çağrılarının ve kınamaların ötesinde daha somut tedbir alınabilmesi BMGK'nin yetki ve sorumluluğunda bulunan bir husustur. BMGK saldırının başlangıcından hemen sonra (26 Şubat 2022'de) yaptığı ilk toplantısında Moskova yönetiminin veto yetkisini kullanması sonucu saldırıyı düzenleyen Rusya'ya karşı herhangi bir karar alamamıŐtır. Diğer bazı daimi ya da geçici üyeler de bu toplantıda Rusya'nın eylemlerini kınayan konuşmalar yapmakla yetinmiŐtir. Konseyin on beş üyesinden on biri sunulan karar taslağının lehinde oy kullanırken daimi üye Çin ve geçici üyeler Hindistan ve Birleşik Arap Emirlikleri ise çekimser oy kullanmıştır.

BMGK sistemi küresel barışı ve güvenliği sağlama yönünde işlemekten çok daimi üyelerin ve onların uygun gördüğü devletlerin çıkarlarını koruma yönünde faaliyet gösteren siyasi bir yapı olarak işlemektedir.

Bu sonuç üzerine BM Genel Sekreteri Guterres, BM'nin savaşı sona erdirmeye birincil hedefine ulaŐmamasına rağmen asla pes edilmemesi gerektiğini vurgulayarak savaşı durdurma umutlarını sıcak tutmaya çalıŐan bir açıklama yapmak durumunda kalmıŐtır. İronik bir şekilde BMGK'nin dönem başkanlığını yürüten Rusya, ABD'nin Ukrayna'daki "biyolojik faaliyetleri"ni görüşmesi için BMGK'yi toplantıya çağırarak dikkatleri barışın sağlanmasına değil gerginliği artırıcı unsurlara çekebilecek adımlar dahi atabilmiŐtir.

23 Mart 2022'de yaptığı bir başka toplantıda BMGK on üç üyenin çekimser kaldığı oylamada Ukrayna'da çatışma bölgelerindeki sivililerin korunmasını ve engelsiz insani erişimin sağlanmasını öngören bir karar tasarısını da kabul edememiştir. Rusya ve Çin hariç diğer daimi üyeler metni Rusya Federasyonu'nun komşusuna karşı saldırganlığını haklı çıkarma girişimi olarak reddetmiştir.⁵

Bu tür durumlarda barışın sağlanması adına daha neler yapılabileceğine dair BM Şartı'nda açık bir düzenleme bulunmamasına rağmen uygulamada bazı yöntemler de gelişmiştir. Genel Kurulun 377A (V) (1950) sayılı ve yaygın olarak "Barış için Birleşme" kararı olarak bilinen kararına göre veto hakkına sahip beş daimi üyenin oy birliğine varamaması nedeniyle BMGK'nin harekete geçememesi durumunda Genel Kurul, uluslararası barış ve güvenliği korumak veya yeniden kurmak için BM üyelerine toplu önlemler içeren tavsiyelerde bulunabilir. Kore Savaşı (1950) ya da BMGK'nin barış gücü kurulması ve konuşlandırılmasına dair bir karar alamadığında Genel Kurulun karar aldığı durumlar (1956'da Genel Kurulun Ortadoğu'da Birinci BM Acil Durum Gücü'nü [UNEF I] kurması gibi) iki örnek olarak zikredilebilir.

Ukrayna'ya yapılan saldırı karşısında BM Genel Kurulu 27 Şubat 2022'de olağanüstü toplanabilmiş ve 2 Mart 2022'de 141 lehte, 5 aleyhte ve 35 çekimser oyla Rusya'nın Ukrayna'ya karşı yaptığı "saldırganlığı" kınayan ve Ukrayna'nın toprak bütünlüğünü ve siyasi bağımsızlığını teyit eden bir kararı kabul etmiştir. Ancak söz konusu Genel Kurul kararı kınama dışında Rusya'ya karşı somut herhangi bir tedbir öngörmemiştir. Genel Kurulun atabildiği tek somut adım

ise 7 Nisan'da yaptığı toplantıda Rusya'nın İnsan Hakları Konseyi'nden çıkarılması çağrısında bulunması olmuştur.

BM Genel Sekreteri Guterres'in çabaları da somut sonuçlar üretememiştir. BMGK'nin 5 Nisan'da Ukrayna ile ilgili toplantısında genel sekreter yaptığı konuşmasında Ukrayna'daki savaşın BM Antlaşması'na dayanan uluslararası düzen ve küresel barış mimarisine şimdiye kadarki en büyük meydan okumalardan birisi olduğunu belirterek Konseyin, savaşın sona erdirilmesi ve savunmasız insanlar ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisinin azaltılması için elinden geleni yapması gerektiğini vurgulamıştır.

Bir bütün olarak BM ve özellikle BMGK savaşı durdurmakta başarısız olurken ihlallerin tespiti ve insani ihtiyaçların giderilmesi gibi nispeten dolaylı hususlarda kısmi başarılar gösterebilmiştir. BM İnsan Hakları Konseyi 5 Mart'ta yaptığı toplantısında Rusya'nın Ukrayna'ya yönelik insan hakları ihlallerinin rapor edilmesi, soruşturulması ve sivillere yardım konularında bağımsız bir uluslararası soruşturma komisyonu kurulmasına dair kararlar almıştır. BM'nin ana organları arasında bulunan ancak bağımsız ve tarafsız işleyen Uluslararası Adalet Divanı, Ukrayna'nın başvurusu ve talebi üzerine Rusya'nın Ukrayna'daki askeri operasyonlarını derhal askıya almasını emreden bir ara karar açıklamıştır.

Öte yandan Ukrayna'daki sivillere ve komşu ülkelerdeki mültecilere acil insani yardım sağlamak için toplam 1,7 milyar dolarlık acil durum çağrısı yapılmış, Dünya Bankası da 7 Mart'ta Ukrayna'yı desteklemek için 700 milyon dolarlık acil durum fonunu onaylamıştır. 14 Mart'ta Genel Sekreter Guterres, BM'nin Ukrayna'ya insani yardımı artırmak için Merkezi Acil Müdahale Fonu'ndan (CERF) 40 milyon dolar daha tahsis edeceğini duyurmuştur. Ancak nihai olarak özellikle BMGK'nin Moskova yönetiminin vetosu nedeniyle, Rusya'ya yönelik yaptırımlar

⁵ "Security Council Fails to Adopt Text Demanding Civilian Protection, Unhindered Humanitarian Access in Ukraine, as 13 Members Abstain", United Nations, 23 Mart 2022, <https://www.un.org/press/en/2022/sc14838.doc.htm>, (Erişim tarihi: 23 Mart 2022).

içeren ve küresel bağlayıcılığı olan bir karar alamaması, uluslararası toplumun Rusya'ya yönelik ortak ve koordineli bir tutum geliştirerek savaşı durdurmasının önünü açamamıştır. Sonuç olarak uluslararası barışı ve güvenliği ortak eylemlerle korumak ve saldırganı durdurmak için kurulan BM, acilen ihtiyaç duyulan bir durumda daha bu görevini yerine getirememiştir.

BM'NİN BARIŞI VE GÜVENLİĞİ KORUMA SİSTEMİNİN İŞLEMESİNİN NEDENLERİ

Barişin ve güvenliğin korunması için kurulan BM'nin uluslararası toplumun bu husustaki beklentilerini karşılayamadığı açıktır. Birçok toplumun sömürgeleikten kurtulmasına, uluslararası hukuk kurallarının geliştirilmesine ve serbest ticaret, insan hakları, barışı koruma operasyonları gibi alanlarda belirli başarılar gösterebilmesine rağmen BM, uluslararası barışın ve güvenliğin korunmasında aynı başarı gösterilememiştir. Bu başarısızlığın ardında esasen bazı nedenler bulunmaktadır.

Birincisi BM'nin özellikle de BMGK'nin yapısal nitelikleridir. Konseyin daimi üyeleri olan ABD, Çin, Rusya, İngiltere ve Fransa'nın her birine karar tasarılarını ayrı ayrı veto etme yetkisi verilmiş olması sistemin bu beş ülkenin uzlaşısı ile işlemesi için kurulduğunu göstermektedir. BMGK sistemi –bu niteliği gereği– küresel barışı ve güvenliği sağlama yönünde işlemekten çok daimi üyelerin ve onların uygun gördüğü devletlerin çıkarlarını koruma yönünde faaliyet gösteren siyasi bir yapı olarak işlemektedir. BM barışı koruma sisteminin işlediği sınırlı durumlarda ise sistem yalnızca daimi üyelerin ortak çıkarları için çalışabilmiştir.

BMGK sisteminin bu niteliğinin bir başka sonucu sistemin çoğu kez işleyememesidir.

Bir kararın alınabilmesi için daimi üyelerin aynı doğrultuda hareket etmesi gibi çoğu kez mümkün olmayacak bir unsurun öngörülmüş olması sistemin sıklıkla tıkanmasına yol açmaktadır.

Günümüzde bu durumun çok daha belirgin bir hal aldığı söylenebilir. Mevcut devletler arası ilişkiler düzeninin BM'nin kurulduğu döneme göre büyük değişim göstermiş olması, BM sisteminin günümüz politik gerçekliklerinden daha fazla uzaklaşmasına ve işleyişinin daha da zorlaşmasına yol açmaktadır. Halihazırdaki uluslararası siyasi yapıda ABD, Çin, Rusya ve Hindistan gibi daha fazla güç odağının oluşarak birbirleriyle yoğun ekonomik ve askeri rekabete girmiş olmaları sistemin işleyişini belirgin şekilde zorlaştırmaktadır. Büyük güçler arasında yaşanan çıkar çatışmaları ve bölünme, BMGK'nin Suriye'de ya da Libya'da uzun süre devam eden çatışmaları durdurmaya dönük potansiyel etkinliğini de büyük oranda sınırlamıştır.

Öte yandan BM söz konusu sistemsel niteliğiyle BMGK'nin daimi üyelerine karşı neredeyse hiç işleyememektedir. Zira barışı tehdit eden ya da barışı bozan devlet veya devletler daimi üyeler arasında bulunduğu bu ülkeler veto haklarını kullanarak BMGK'yi tıkmaktadır. Bu devletlerden bir ya da birkaçının dolaylı da olsa dünyanın birçok bölgesindeki silahlı çatışmalara müdahil oluşu BMGK'nin barışı ve güvenliği korumada çoğu kez işlevsiz kalmasına neden olmaktadır. Veto yetkisi nedeniyle tek bir üye BMGK'nin karar sürecinin tümünü yönlendirerek dünyanın geri kalanını “etkisiz” kılabilmekte ve barışın sağlanmasının önünü kapatabilmektedir.

BM barışı koruma sisteminin başarısız kalmasının ikinci nedeni bütçe özerkliğinin bulunmamasıdır. Başta ABD olmak üzere bazı ülkelerin BM genel bütçesine katkılarının yüksek oranda olması ve bu durumu BM üzerindeki

etkileri için kullanmaları BM sisteminin etkisizliğinin bir başka nedenidir. 2021 itibarıyla BM genel bütçesinin yaklaşık yüzde 22'sini ABD, yüzde 12'sini Çin, yüzde 8,5'ini Japonya ve yüzde 6'sını Almanya sağlamaktadır. Bu durum başta ABD olmak üzere bu ülkelerin BM'nin birçok faaliyetini uygun gördükleri yönde etkileme imkanına sahip olduklarını göstermektedir.

Şu ana kadar belirtilen iki nedene eklenebilecek bir başka neden ise BM'nin uluslararası barışın ve güvenliğin korunmasına dair kararlarını icra edecek yapısal bir unsurunun bulunmamasıdır. BMGK zikredilen zorluklara rağmen bir karar alabildiğinde gerekirse zorlayıcı unsurlar kullanarak söz konusu kararın uygulanmasını sağlayacak yapısal bir unsur ise bulunmamaktadır. Alınan bağlayıcı kararları uygulayacak ya da uygulanmasını sağlayacak gücün yine üye ülkeler olması kararların ya hiç uygulanmamasına ya da büyük güçlerin etkin olmayı uygun buldukları durumda uygulanabilmesine sebebiyet vermektedir.

REFORM ÇABALARI

1945'ten bu yana BM, uluslararası sistemin değişen ihtiyaç ve beklentilerine uyum sağlaması ve belirtilen zafiyetlerin hafifletilmesi için bir dizi reforma tabi tutulmaya çalışılmıştır. Yıllar içinde BM genel sekreterleri, yardımcı organlarını görevlendirerek reform çalışmaları yaptırmıştır. Hazırlanan reform tasarıları ise BMGK'nin daimi üyeliğinin yeniden yapılandırılması, BM sekretaryasının şeffaflığı, hesap verebilirliği ve verimliliğinin artırılması, finansal yapının geliştirilmesi ve temsili bir oylama sisteminin uygulanması yoluyla demokratik niteliklerin geliştirilmesi gibi çeşitli konuları kapsamıştır.

Son reform programı ise mevcut Genel Sekreter Antonio Guterres tarafından hazırlan-

mıştır.⁶ Genel Sekreter Guterres 26 Temmuz 2017'de reform gündemini resmen başlatırken reform yapma arzusunu “Bunu yapmak için ahlaki bir yükümlülüğümüz var” temeline dayandırarak dile getirmiştir.

Yayımlanan belgede hazırlanan reform programının üç temel alanı kapsadığı belirtilmiştir. Bunlar “kalkınma”, “yönetim” ve “barış ve güvenlik” olarak belirlenmiştir. Bu analizin konusunu oluşturan barışın ve güvenliğin daha etkin korunmasına ilişkin reformun temel hedefleri ise “tek, bütünlük bir barış ve güvenlik” sütununa doğru ilerleyerek çatışmaların önlenmesine öncelik verme, barışı koruma operasyonlarının ve özel siyasi misyonların etkinliğini ve tutarlılığını artırma olarak ifade edilmiştir.

Bu temel hedefler doğrultusunda (i) Siyasi ve Barış İnşası İşleri Dairesi ile Barış Dairesinin kurulması, (ii) genel sekreter yardımcılarının sorumluluğu altında bölgesel yapılardan da rapor alan tek bir siyasi-operasyonel yapının kurulması, (iii) siyasi ve barış inşası işleri ve barış operasyonları için Genel Sekreterliğe bağlı Genel Sekreterler Daimi İlkeler Grubu'nun kurulması, (iv) barış ve güvenlik ayağı genelinde uyum ve koordinasyonu sağlamak için belirli öncelikli alanların geliştirilmesi ve (v) barış ve güvenlik sütununun çalışma biçiminde yapısal olmayan birçok değişiklik yapılması hususlarının yerine getirilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi barış ve güvenlik sütunu bağlamında reformun asıl hedefi çatışmaların daha başlamadan önlenmesini sağlamaktır. Küresel ölçekte yayılmış erken uyarı unsurları kurularak çatışmaların başlama veya tırmanma risklerini hızlı bir şekilde tespit edip analiz etme ve

⁶ “Strengthening of the United Nations System United Nations Reform: Measures and Proposals Restructuring of the United Nations Peace and Security Pillar Report of the Secretary-General”, UN General Assembly, A/72/525, 13 Ekim 2017; Ayrıca bkz. 72/199. Restructuring of the United Nations Peace and Security Pillar. Resolution Adopted by the General Assembly on 20 December 2017. A/RES/72/199. 9 Ocak 2018.

tespit edilen durumlara hızlı bir Şekilde yanıt verip çatışmaların daha başlamadan ya da tırmanmadan önlenmesini sağlama suretiyle barışın ve güvenliğin korunması amaçlanmaktadır.

BM'NİN BARIŞI VE GÜVENLİĞİ KORUMA SİSTEMİNE DAİR BAZI ÖNERİLER

Bugüne kadar yapılan reform önerilerinin; BMGK daimi üyelerinin sayısının artırılması, BM sekreteryaasının Şeffaflığı, hesap verebilirliği ve verimliliğinin artırılması, finansal yapısının geliştirilmesi, temsili bir oylama sisteminin uygulanması yoluyla çeŐitlilik ve demokratik niteliklerin geliştirilmesi gibi konuları kapsadığı belirtilmiŐti.

Uluslararası barışın ve güvenliğin doğrudan tedbirlerle korunması bağlamında mevcut reform sürecinin esasen çatışmaların önlenmesine odaklanması, baŐlamıŐ silahlı çatışmaların durdurulmasının kısmi iyileŐtirmelerden ziyade köklü deđiŐiklikler gerektirdiğinin bir kanıtı olarak alđılanabilir. Zira baŐlamıŐ çatışmaların durdurulabilmesinde BM'nin etkili kılınabilmesi için temel yapısının tümünden deđiŐtirilerek tamamen farklı iŐleyebilen bir devletler arası hatta "devletler üstü bir yapı" haline getirilmesi gerektiği esasen görülmektedir.

Bu çerçevede Hindistan, Japonya ve Almanya gibi devletlerin katılımıyla BMGK'nin daimi üye sayısının artırılmasından ziyade veto sisteminin tümünden kaldırılarak bağlayıcı kararların bütün devletlerin katılımıyla alınmasını öngören bir sistemin kurulması gerekmektedir.⁷ Diğer konularda olmasa bile barışın ve güvenliğin korunması gibi temel bir konuda belirli ülkelerin

değil uluslararası toplumun barışa dair çıkarlarını esas ve öncelikli kabul edip bütün ülkeler için bağlayıcı olacak kararların oy birliği ile değil de nitelikli çoğunluk ile alınabildiği bir yapının kurulması elzemdir.

Ancak bütün bunlar gerçekteŐtirilebilse ve zamanında ve yerinde kararlar alınabilse dahi uygulamaya dair etkili bir mekanizma kurulmaması durumunda barışın ve güvenliğin etkili bir Şekilde korunması mümkün olmayacaktır. Bir başka deyişle BM kararlarının uygulanmasını sağlayacak etkili mekanizmaların oluŐturulması en az kararların kendisi kadar önem arz etmektedir.

BM'nin stratejisi, seçkinlerle yapılan yukarıdan aşağıya anlaşmaları ve tercihleri esas alma yerine yerel bilgiden yararlanan aşağıdan yukarıya stratejileri benimseme ve insanların en iyi Şekilde barışa nasıl teşvik edileceğine odaklanma olmalıdır.

Bu bağlamda dünyada değişen güç dengeleri dikkate alınarak kararların uygulanmasına yönelik güç mekanizmalarını harekete geçirecek yeni bir sistemin tasarlanması ve kurulması hedeflenmelidir. BM'ye bağlı, BM kararları ile hareket edebilen bir askeri yapının kurulması mümkün olmayacaksa da saldırgan devlet ya da devletlere karşı ekonomik-ticari ve siyasi unsurların etkinleŐtirilmesini sağlayacak bir sistemin tasarlanması gereklidir. Tam da bu noktada bölgesel nitelikli örgütlenmelerin BM kararlarına katılımı konusunda etkin bir sistem oluŐturulabilir.

İnsan haklarına sayđı, doğal çevrenin korunması, kalkınma, fakirliğin azaltılması ve in-

⁷ Benzeri bir yaklaşım için bkz. Recep Tayyip Erdoğan, *Adil Bir Dünya Mümkün*, (Turkuvaz Kitap, İstanbul: 2021), s. 151.

sani yardımlar gibi barışın korunmasına dolaylı olarak etki eden konularda ise bugüne kadar yapılan reform önerilerinin hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda benimsenebilecek yeni yaklaşım, BM içerisindeki karar ve uygulamaların dünyanın farklı bölgelerini, kültürlerini ve inançlarını adil biçimde temsil eden ya da en azından dikkate alan “çok yapı” yani federal bir süreç ile gerçekleştirilmesi yönünde olabilir. BM’nin stratejisi, seçkinlerle yapılan yukarıdan aşağıya anlaşmaları ve tercihleri esas alma yerine yerel bilgiden yararlanan aşağıdan

yukarıya stratejileri benimseme ve insanların en iyi şekilde barışa nasıl teşvik edileceğine odaklanma olmalıdır.⁸

Bahse konu öneriler gerçekleştirilmesi oldukça zor hatta uygulanamayacak öneriler olarak da görülebilir. Ancak herhangi bir toplumun olduğu gibi uluslararası toplumun da varlığı ve huzuru temel olarak barış ortamının korunmasına bağlıdır. Bunun sağlanması için ise etkili bir sistem kurma arayışı her devletin ve her bireyin önceliği olmak ve bir şekilde başarılmak durumundadır.

⁸ Autesserre, “The Crisis of Peacekeeping, Why the UN can’t End Wars”.

UKRAYNA SAVAŞI, BM VE BARIŞIN KORUNMASI

YÜCEL ACER

SETA | ANALİZ

Her toplum için olduğu gibi uluslararası toplum için de barışın ve güvenliğin korunması toplumun varlığının ve devamının esasını oluşturur. Uluslararası barış ve güvenlik gibi temel değerlerin sağlanması ve muhafazası maksadıyla oluşturulan Birleşmiş Milletler (BM), kuruluşundan bu yana geçen yaklaşık yetmiş yedi yıllık dönemde uluslararası barış ve güvenlik bağlamında etkileyici bir başarı gösterememiştir. BM, Rusya'nın Ukrayna'ya yönelik gerçekleştirdiği ve halen devam eden saldırıları boyunca da benzeri bir başarısızlık örneği göstermiştir. Özellikle bu zafiyet temelinde uzun yıllardır dile getirilen BM reform çabaları her zamankinden daha yoğun konuşulmayı hak ederken BM'nin nasıl bir kurum olması gerektiğine dair önerilere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz BM'nin uluslararası barış ve güvenliği korumaya dönük sisteminin nasıl düzenlendiği ve işlediği, Rusya'nın Ukrayna'ya saldırısının öncesi ve sonrasında BM'nin neler yapabildiği ya da yapamadığı, BM'nin günümüze kadar ne tür reformlara tabi tutulmaya çalışıldığı, uluslararası barış ve güvenliğin daha etkin korunabilmesi için nasıl bir BM tasarlanabileceği hususlarını ele almaktadır.

www.setav.org

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN • BRÜKSEL