

ABD-BM İLİŞKİLERİ: ÇOK TARAFLILIK İLE TEK TARAFLILIĞIN BİR SENTEZİ

Deniz AKŞİN*

This essay deals with the relationships between the US and the UN in the aftermath of the attacks of September 11th. Multilateralism as opposed to unilateralism is the most controversial issue in the American foreign policy debate. According to some, the terrorist attacks initiated in the American foreign policy a new era of multilateralism and of compromise with the international community embodied in the UN. However, when the American policies towards the UN before the attacks are analysed, it is difficult to foresee a change in the unilateral and "realistic" perspectives dominating the American agenda.

Giriş

ABD'nin BM'nin kuruluşuna önyak olmasından bugüne kadar bu örgütle olan ilişkisi iniş çıkışlarla doludur. Bu ilişki, ABD'nin dış politika uygulamaları ve bu politikaların şekillendiği iç politikaya yansıyan tartışmalar açısından değerlendirildiği zaman daha iyi anlaşılır. ABD'nin dış politika uygulamaları ile ilgili Amerikan siyasi sürecine hâkim olan başlıca iki tartışma eksenine sahiptir. Bunlardan birisi ABD'nin II. Dünya Savaşı'nı müteakiben benimsediği ve BM'nin de kuruluşunda etkin rol oynamasına sebep olan çok taraflılık politikasıdır. Diğerisi ise, ABD'nin ara ara BM ile olan ilişkilerinde kopmalara sebep olan tek taraflılık politikalarıdır. Bu bağlamda Demokratların ve Cumhuriyetçilerin uluslararası örgütler hakkındaki görüş farklılıkları ve daha da önemlisi ABD'nin uluslararası arenada nasıl bir rol oynaması gerektiği konusundaki anlaşmazlıkları oldukça önemlidir.

ABD'nin uluslararası örgütlerle ilişkileri bakımından 11 Eylül olaylarının miladî bir yere sahip olduğunu savunanlar olmuştur. Dünya kamuoyuna da hâkim olan bu görüşe göre terörist saldırılar, ABD'nin dış politika davranışlarını çok taraflılık yönünde değiştirmiştir. Oysa ABD dış politika davranışları yakından incelendiğinde 11 Eylül öncesi ve sonrası arasında büyük bir farklılığa rastlamak zordur. Aslında Amerikan siyasi sürecine hem tek taraflılık hem de çok taraflılık hâkimdir. Başka bir ifade ile, ABD dış politikasında ne çok taraflılığa ne

* ASAM, ABD Araştırmaları Masası, Asistan.

Avrasya Dosyası, BM Özel, İlkbahar 2002, Cilt: 8, Sayı: 1, s. 205-224.

de tek taraflılığa saf haliyle rastlanabilir. Ancak bu iki farklı eksenin hangisinin daha ağırlıklı olacağını Amerikan çıkarları belirlemektedir. Öte yandan, liberal Demokrat görüş uluslararası hukukun üstünlüğünü, işbirliğini ve uluslararası toplum kavramlarını öne çıkarırken, Cumhuriyetçiler daha realist bir bakış açısından egemenlik, çıkar ve güç kavramlarının önemini savunmaktadırlar. Durum böyle iken, Amerikan dış politikası tek elden belirlenmediği gibi, Beyaz Saray ve Kongre farklı partilerden olduğunda, ki bu çok rastlanan bir durumdur, Amerikan politikaları dışarıdan bakıldığında daha bir iniş-çıkışlı gözükür. Örneğin, Demokrat Clinton döneminde iki senelik bir kısa dönem dışında Kongre'deki sandalyelerin çoğunluğu Cumhuriyetçilere ait olmuştur. Bu durumun ABD'nin BM ile ilişkilerine bir çok önemli etkisi olmuştur. Yine, Roosevelt döneminde BM Şartına Kongre'deki Cumhuriyetçi çoğunluk yüzünden ABD'nin taraf olması hayli sorunlu gerçekleşmiştir. Bu nedenle Amerikan tarihinde realist Cumhuriyetçi görüşle barışmadan ya da buna ödün verilmeden BM ile ilişkilerin belirlenmesi mümkün olmamıştır.

Milletler Cemiyeti gibi bir uluslararası işbirliği ve kurumsallaşma girişiminin başarısızlığından yola çıkarak II. Dünya Savaşı'nın ardından yeni bir uluslararası ilişkiler kuramı doğmuştur. Kendilerini "idealist" olarak tanımladıkları uluslararası sistemin işlerliğinden yana olan "diğerlerinden" ayıran realist kuramcıların ele aldıkları esas aktör ulus devletlerdir. Realistlere göre ulus devletler rasyonel, güç odaklı ve çıkarları doğrultusunda hareket ederken, uluslararası arenada sistem yerine anarşi kaynağı olurlar. Bu nedenle uluslararası toplum, işbirliği ve hukuk aslında idealist kavramlar olmaktan öteye gidemezler. Realist kuramı içerisinde farklı yaklaşımlar barındırdığı halde genel olarak bu bağlamda teorilerini geliştirmişlerdir. Bununla birlikte, realist kuramın doğuşu ve gelişiminin tam da ABD'de çok taraflı politikaların izlendiği ve BM Şartına taraf olduğu bir dönemde gelişmesi ilginçtir. Bu bağlamda akla gelen soru, ABD-BM ilişkilerinin realist kuram çerçevesinde incelenip incelenemeyeceğidir.

Realizmin uluslararası ilişkiler teorisine en büyük katkısı, kavramsal ve metodolojik tartışmalara ivme kazandırmış olmasıdır. Nitekim bu kuramın ardından geliştirilen bir çok kuram kendisini ilk olarak realizmden ayırarak ve onu eleştirerek kurmuştur denilebilir. Ancak realizmin eksiklikleri de yine bu noktada başlamaktadır. Örneğin, realizme yapılan en önemli eleştirilerden biri uluslararası kurumsallaşmanın önemini gözardı edip sadece ulus devletleri önemli aktörler olarak görmesidir. Oysa Soğuk Savaşın da sona ermesiyle artık iki kutupluluktan bahsedilmediği gibi, terör en başta olmak üzere AIDS, uyuşturucu ticareti, insan hakları ihlalleri gibi ulus devletlerin karşısındaki

sorunlar artmıştır. Böylece, çağın getirdiği yeni sorunlarla bahsedebilmek için uluslararası kurumlar daha bir önem kazanmıştır.

Realizme yöneltilen bu eleştiriler yerindedir. Ancak bu kuram, ABD-BM ilişkilerinin analizinde her ne kadar yetersizse de, bazı bakımlardan yararlı bir teorik çerçeve sunabilmektedir. İlk olarak, ABD'nin genel olarak BM Örgütüne karşı bahsedilen iç siyasal sürecin karmaşıklığından kaynaklanan ancak dışarı isteksizlik olarak yansıyan bir genel tavrı vardır. 11 Eylül olayları her ne kadar Bush yönetimini çok taraflılığa itmiş olsa da, aynı yönetim halen Kyoto Protokolü gibi uluslararası düzenlemelere taraf olma konusunda isteksizdir. İkinci olarak, kendilerini gerçekçi olarak tanımlayan Cumhuriyetçiler hatta kimi zaman Demokratlar ABD'nin uluslararası arenada ancak kendi çıkarı olduğunda rol almasını yoksa kendi gücünü, liderlik pozisyonunu ve egemenliğini BM gibi bir örgüt çerçevesinde yıpratmaması gerektiğini söylemekte ve her fırsatta bu fikirlerin dış politikaya yansıtılması için çaba harcamaktadırlar. Bu gibi örnekler çoğaltılabilir. İlerde çoğaltılacak bu örnekler ABD'nin BM'yi faydacı bir anlayış içerisinde bir araç olarak gördüğünü göstermektedir ve realist kuramın konularından çok da uzak gözükmemektedir.

Çok Taraflılık Ne Demektir?

11 Eylül olaylarının ardından bütün gözler ABD'ye çevrilmiştir. Bundan sonra ABD dış politikası nasıl bir değişim içine girecektir? Acaba Pearl Harbor baskını ile gözleri açılan ve yalnızcılık politikasını terkeden Roosevelt'in Amerikası ile ne gibi benzerlikler kurulabilir? Yoksa New York'taki dehşet manzaraları Amerikan dış politikasını her zamankinden daha tek taraflı düşünmeye itmiş midir? İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıntılarından sonsuza dek barış sloganları ile ABD önderliğinde kurulan BM acaba hala ABD'nin derdine ilaç olabilecek durumda mıdır? Bir demokrat olan Roosevelt ile Teksaslı Cumhuriyetçi Bush arasında benzerlikler bulmak ne derece akılcıdır?

Terörist saldırılarından sonra ABD'nin çok taraflı politikalara dönüş yaptığını savunanlar olmuştur. Peki saldırılardan birkaç ay önce BM tarafından küresel ısınma, uluslararası mahkeme ve biyolojik çeşitlilik hakkındaki çekinceleri yüzünden tek taraflılık, hatta yalnızcılık ile suçlanan Washington bu konudaki tavrını gerçekten değiştirmiş midir?

Bu sorulara cevap verebilmek için öncelikle çok taraflılığın bir tanımını yapmak gerekmektedir. Çok taraflılık, en basit anlamı ile üç veya daha fazla taraf arasındaki ilişkiyi anlatmak için kullanılmaktadır. Fakat sayısal bir tanımla yetinmek doğru değildir. Aktörler arasındaki

ilişkinin mahiyeti bir o kadar önemlidir. En saf haliyle çok taraflı dünya düzeni bütün taraflara uygulanabilecek davranış kurallarıdır. Bu kural- ların yanı sıra, ülkeler arasında çıkarların bölünmez bir şekilde herkesçe kabul görmesi gerekmektedir. Bölünmezlik ise iki farklı etkiyi beraberinde getirir. Öncelikle çıkarların ortak eylem halinde izlenme güdüsünü ve ikinci olarak ilişkilerden eğilimlere kadar toplam ulus- lararası faaliyetler içerisinde kazanç ve kayıpların hesap etme güdüsünü ortaya çıkartır.¹ Çok taraflılığın karşısı ikili bağitlar olduğu gibi, tek taraflılık ve yalnızcılık olabilir.

Amerikan örneğinde çok taraflılık iki anlam karışıklığına sebep olmaktadır.² Çünkü çok taraflılık sadece yukarıda tanımlı yapıldığı şekilde ülkeler arası işbirliği zemini değil aynı zamanda da uluslararası örgütleri de kastetmektedir. ABD dış politikası çok taraflılığın bu iki değişik kolu için her zaman aynı tavrı takınmamıştır. Nitekim ABD, IMF, WTO, NATO, BM gibi örgütlerin kurulmasına önayak olmuş olduğu halde bu örgütlerin bağımsız birer güç olduğu fikrini reddetmiştir. ABD'nin ilerde görüleceği üzere BM örgütü içerisinde en çok söz sahibi olduğu ve veto gücü ile olayları kontrol edebildiği Güvenlik Konseyi organına birincil önemi vermesi bir rastlantı değildir. ABD bir çok kere BM'nin kendisi için önemli olduğunu vurgularken aslında örgüt içi lider- liğini kastetmektedir. Öte yandan, gerek ABD kamuoyu gerekse Amerikan siyasetçileri arasında tek taraflılık ve daha nadiren olmakla birlikte yalnızcılığı savunanlar mevcuttur. Hatta ABD'deki çok taraflılığın hiçbir zaman saf haliyle alınmaması gerektiğini çünkü tek taraflılığa kayabileceğini söylemek mümkündür. 11 Eylül sonrası ABD-BM ilişkile- rine bakıldığında "a la carte" çok taraflılık, makul çok taraflılık, prag- matist çok taraflılık ya da paralel tek taraflılık gibi deyimlerle yapılan değerlendirmeler de ABD dış politika eğilimlerinin bu yönüne işaret etmektedir. Burada makul çok taraflılık ve diğer benzeri ifadeler bir ülkenin uluslararası işbirliğini kendi çıkarlarına uyduğu sürece kabul etmesi anlamındadır.³

Bu nedenle 11 Eylül olaylarının Amerikan dış politikasında, özellikle ABD'nin BM ile olan ilişkilerinde ne derece belirleyici bir yere sahip olduğu tartışmalıdır. ABD'nin çok taraflı politika girişimleri için yerinde bir benzetme yapmak gerekirse, Liliputlulara benzetebileceğimiz diğer devletlerin Gülliver'e benzetebileceğimiz ABD'yi bağlamalarına ben-

¹ John Gerard Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York, Columbia University Press, 1996, s.20

² Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, s. 21.

³ Brett D. Schaefer, "The United States and the United Nations: What to Expect in the Future", Heritage Foundation, 23 Ocak 2002. <http://www.heritage.org/library/lecture/hl730.html>

.....
 ...benim hayallerim
 vardır fakat aynı
 zamanda fazlasıyla
 pratik bir kişiyimdir.

zetebiliriz. Güliiver'in ne zaman bu küçük insanların bağlarından kurtulacağı ise yine Güliiver'e kalmıştır. Bu benzetmeyi Roosevelt'in sözleri ile açıklamak gerekirse, "uyumlu davranmak fakat büyük bir sopa bulundurmamayı ihmal etmemek gerekmektedir".⁴ Çünkü Amerikalılara göre iyi haber dünyanın süper gücü olmaya devam etmeleridir. ABD açısından kötü haber ise yalnız kendilerinin süper güç olmalarıdır.⁵ Zbigniew Brezezinski'nin⁶ dediği gibi ABD'nin ilk, tek ve büyük olasılıkla son süper güç olduğu kabul edilse dahi, George Bush'un yeni dünya düzeninden kastettiği uluslararası işbirliğine dayalı bir dünyadır.⁷ Ancak bu bağlamda şüpheli olmak ve ABD'nin işbirliğinden ne anladığını araştırmak gerekmektedir.

Bu makalede ABD'nin çok taraflılığı benimseyip benimsemediği sorunsalı yalnızca BM ile ilişkileri bağlamında ele alınacaktır. Bunun için, BM'nin kurulduğu döneme ve BM'nin nasıl bir yapıya sahip olduğuna kısaca bakmak gerekmektedir. Ardından 11 Eylül olayları öncesinde ABD'nin BM'ye karşı takındığı tavır incelenecektir. Bu çerçevede Demokratlarla onları hayalperest olarak tanımlayan Cumhuriyetçilerin farklı görüşlerine yer verilecektir. Son olarak, 11 Eylül sonrası ABD'nin ve BM'nin aldığı tavırlar ve ABD tarafındaki dış politika eğilimleri incelenecektir. Bütün bunlar yapılırken genel olarak ABD'nin BM ile ilişkisinde dış politika davranışlarının realist kuram çerçevesinde ele alınıp alınamayacağı sorunsalına bir gönderme yapılacaktır.

I. Birleşmiş Milletler

"...benim hayallerim vardır fakat aynı zamanda fazlasıyla pratik bir kişiyimdir." Franklin Delano Roosevelt

Birleşmiş Milletlerin mimarı Roosevelt'tir. Bir çokları tarafından idealist olarak nitelendirilen Roosevelt politikalarını oluştururken aslında hayalleri ile gerçekleri ve geçmişten aldığı dersleri başarı ile den-

⁴ "Speak softly but carry a big stick" Joseph S. Nye, "Seven Tests: Between Concert and Unilateralism", *The National Interest*, Winter 2001/02, s.9.

⁵ Senatör Joseph R. Biden, Jr., "Hard Choices for America's future: Strategic Opportunities for a New Century", CSIS, 4 Şubat 2002. <http://www.csis.org/>

⁶ Zbigniew Brezezinski, *The Grand Chessboard*, New York, 1997.

⁷ Franz Nuscheler, "Multilateralism vs. Unilateralism: Cooperation vs. Hegemony in Transatlantic Relations", Policy Paper Development and Peace Foundation. Bakınız http://sef-bonn.org/sef/sef_new_engl.html

geleyebilmiş bir liderdir. Woodrow Wilson'un ve Milletler Cemiyeti girişimlerinin başarısızlıklarından dersler çıkarabilmiş, İngiliz İmparatorluğunun savunan ve iddialı realist Churchill'e sömürgelerin self-determinasyon haklarını savunacak bir örgütü kabul ettirmiş ve şüpheli Stalin'i evrensel kolektif güvenlik sistemini kurma iddiasında olan bir örgüte destek vermeye ikna edebilmiştir.⁸ Başka bir ifade ile, ABD çok farklı kültürleri, tarihleri ve en önemlisi çıkar ve amaçları olan devletleri beraberinde ortak barış amacı etrafında toplamayı bilmiştir. Belki daha da önemli bir sınavı kendi ülkesinde vermiştir. Wilson gibi Kongre'deki cumhuriyetçi muhalefetin kurbanı olmamak için gerçekçi bir politika izlemiş ve Kongre ile işbirliğine gitmiştir.

Amerikan anayasal geleneği tarihinden aldığı derslerle yoğrularak oluşturulmuştur. Bu derslerden en önemlisi, Amerikan siyasal sisteminde gücün tek elde toplanmasını önlemektir.⁹ Bu nedenle eğer Kongre ile başkan farklı partilerden ise genelde başkanın kongrenin olurluğunu almadan bir karar çıkarttırması zordur. Wilson Kongre ile işbirliğini reddettiği için 1920'de Versailles Andlaşmasını ABD onaylamamıştır. Bu durumu gören Roosevelt bir Demokrat olduğu halde, 1944'te BM Anlaşmasının kaleme alındığı Dumbarton Oaks toplantılarına başkanlık etmek üzere dönemin önde gelen Cumhuriyetçilerinden Senatör Vanderberg'a teklif götürmüştür.¹⁰ Aynı zamanda ulusal egemenliği konusunda hassas olan Amerikan halkının da desteğini sağlayabilmiştir.

II. Dünya Savaşı ertesini oluşan uluslararası oydaşmanın rolünü gözardı etmemek gerekir. Bu dönemde hemen hemen bütün devletler kendilerine göre paylar çıkarmış durumdadır ve uluslararası örgütlenmenin değeri anlaşılmalıdır.

Birleşmiş Milletler örgütlenme yapısı olarak Milletler Cemiyetine (MC) benzer ancak anayasal yapı, bütçe, yönetsel kadro bakımından daha kapsamlıdır. Burada MC başarısızlığından alınan dersler rol oynamıştır. Ayrıca MC gibi sadece Avrupa odaklı değildir. BM, kuramda bütün devletlerin eşit olarak temsil edildiği ancak uygulamada devletlerin arasındaki ekonomik, toplumsal ve siyasal farkların daha önemli olduğu bir örgüt olarak tasarlandı. Çünkü II. Dünya Savaşı sırasında bir

⁸ John Allpin Moore Jr, Jerry Pubantz, *To Create A New World? American Presidents and the United Nations*, New York, Peter Lang, 1999.

⁹ The Future of US-UN Relations: A Dialogue Between the U.S. Senate Committee on Foreign Relations and the U.N Security Council, 30 Mart 2000. Bakınız <http://www.access.gpo.gov/congress/senate>

¹⁰ C. David Welch, "Why the U.S. Joined the UN?", Bern, 3 Şubat 2001. İsviçre Parlamentosuna olan konuşması. Bakınız <http://www.state.gov>

¹¹ Oral Sander, *Siyasi Tarih*, Ankara, İmge, 1991, s 157.

örgüt ne kadar güçlü olursa olsun güçlü bir devlet karşısında nasılsa başarılı olamayacağı anlaşılmıştır. Dolayısıyla BM iki temel prensibe dayanmaktadır. Bu prensiplerden yola çıkılarak, mümkün olduğu kadar çok devleti kapsayacak olan Genel Kurul ve tehditler karşısında geri çekilmeyecek az sayıda ama güçlü devletler kümesini yani Güvenlik Konseyi oluşturulmuştur.¹¹

Yürütme organı olan Güvenlik Konseyinde sürekli üye olarak ABD, Sovyetler Birliği, İngiltere, Fransa ve Çin bulunmaktadır ve bu ülkelerin veto hakkı vardır. Ancak BM bir uluslararası hükümet değildir. BM Şartının ikinci maddesinin yedinci paragrafına göre BM örgütünde ulus devlet sistemi hâkimdir.¹² Fakat yedinci bölümdeki "Barışın tehdidi ve saldırı durumlarında girişilecek eylem"ler ve zorlama uygulamaları bu durumun dışındadır. Bu bağlamda Güvenlik Konseyi barışın bozulup bozulmadığına ve tehdit edilip edilmediğini saptadıktan sonra ve bu konuda alınacak önlemleri belirler. Bu kararlar kesindir ve tüm Genel Kurul üyelerini bağlar.¹³

BM'de vücut bulan uluslararası sistem bir bakıma Güvenlik Konseyi ne yapmak istiyorsa o şekilde hareket etmektedir. Bu nedenle örneğin 1998'de, Genel Kurulda atıl kalınmasından dem vurulmuştur.¹⁴ Bundan önce, Kasım 1995'te Güvenlik Konseyinin gözden geçirilmesi ile ilgili yetmiş ayrı tasarı sunulmuştur. Bunlardan çoğu sürekli olmayan üye sayısının artırılması ve veto sisteminin kaldırılması ile ilgilidir. Fakat bu konuda hiçbir somut girişimde bulunulmamıştır.¹⁵

BM'nin mekanizması, işleyişi ve amaçlarını açıklamak için farklı kuramlara başvurulabilir. Burada ABD dış politika eğilimlerini de ilgilendirdiğinden realist kuram üzerinde durulacaktır. Realistlerin bakış açısından, BM mekanizması güçsüzlerin hakkından gelebilmek için bir araç görevi görür. Fakat bazı durumlarda güçsüzler aynı mekanizmayı silâh olarak kullanabilirler. Bu nedenle realist kuram savunucuları bütün devletlerin tam anlamıyla fikir birliği içinde olmadığını savunmaktadır.¹⁶ Yine bu kuramdan yola çıkılarak Uluslararası İnsan Hakları Deklarasyonunun bile tehdit altında olduğu savunulmaktadır. Malezya Başkanın Asya değerlerini yansıtmadığı gerekçesiyle Deklarasyonun

¹² "Örgüt tüm devletlerin egemen eşitliği ilkesi üzerine kurulmuştur". Madde 2. BE İsmail Soysal, *Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Bağlıları Cilt 2 (1945-1990)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991.

¹³ Madde 39. BE İsmail Soysal, *Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Bağlıları Cilt 2 (1945-1990)*.

¹⁴ Jeffrey Lauretti, "US Reluctance and UN Revival", *The International Spectator*, Cilt 34, Sayı 4, Ekim-Kasım 1999. (UN Association of the US)

¹⁵ Robert J. Myers, *U.S. Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Louisiana state University Press, 1999, s.112.

¹⁶ Robert J. Myers, *U.S. Foreign Policy in the Twenty-First Century*.

gözden geçirilmesini talep etmesi buna bir örnektir. Öte yandan Malezya'nın yanı sıra Çin, Kuzey Kore ve Japonya insan haklarının herkesin kendi iç meselesi olduğu yönünde birleşmektedirler. Realistlere göre, İnsan Hakları gibi BM'nin değerleri açısından temel bir konu bu kadar tartışma konusu ise bu kadar üye devletin hangi konularda fikir birliği içinde oldukları sorusu akla gelmektedir.

Bir çalışmada¹⁷ tüm ülkelerin üzerinde anlaşmaya varmış olduğu sekiz BM ilkesi belirlenmiş. Bu çalışmada devletlerin mutlak eşitliği, sınırların bütünlüğü ve devletlerin siyasi bağımsızlığı, devletlerin iç meselelerine karışmama, anlaşmazlıkların barışçıl çözümü, kuvvet kullanmaktan kaçınma, uluslararası yükümlülükleri iyi niyetle yerine getirme, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı olarak sekiz ilke temel nüveyi oluşturmaktadır. Üzerinde tam anlaşmanın sağlanmadığı diğer yardımcı ilkeler ise eşitlikçi bir uluslararası ekonomik düzenin kurulması ve çevrenin korunmasıdır. Ancak insan hakları kavramı artık geniş anlamıyla bu diğer iki ilkeyi de kapsadığı¹⁸ düşünülecek olursa, üyelerin ancak yaşama hakkı gibi temel özgürlükler bağlamında anlaştıkları sonucu çıkmaktadır.

ABD'nin BM'ye bakışı ve uygulamalarının analizine geçmeden önce literatürde realizm kuramının nasıl ele alındığına değinmekte yarar vardır.

II. Realistler Ne Diyor?

Realistlere göre¹⁹ devletler uluslararası arenanın en önemli aktörleridir. Genel olarak dört ilke üzerinde anlaştıkları halde, aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Uluslararası sistemde birincil önemde ve belirleyicilikte aktörlerin devletler olduğunu söyleyen bir kuramda uluslararası örgütlerin yeri nedir? Genel olarak realistlere göre NATO, BM gibi devlet olmayan aktörler önemli değildir çünkü egemen, bağımsız, özerk devletlerden oluşan bu örgütlerin ne yapacaklarını belirleyenler yine bu devletlerdir. Öte yandan, devletler hem rasyonel hem de üniterdir. Üniterdir, çünkü siyasi sürecin sonunda karar alındıktan sonra tek bir ses halinde konuşulur. Rasyoneldir çünkü çeşitli belirsizlikler, bilgi eksikliği gibi engellerle karşılaşılabileceği halde en olası kararları alırlar.

¹⁷ Myers kitabında Dorothy V. Jones'un çalışmasını örnek vermiştir. Myers, *U.S. Foreign Policy in the Twenty-First Century*, s.108.

¹⁸ Bakınız Avrupa Konseyi <http://www.foreignpolicy.org.tr/tr/avrupa.html>

¹⁹ Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Chris Brown, *Understanding International Relations-*

Ayrıca uluslararası topluluğun yerine anarşinin varlığına inanmaktadır.²⁰ Her ülkenin farklı coğrafyaları, kültürleri, tarihleri ve güç seviyeleri vardır. Örneğin bu bağlamda Zimbabwe, Irak ve ABD arasında ne tip bir çıkar topluluğu oluşturulabilmesi hayli sorunludur. Ancak II. Dünya Savaşında veya Körfez Savaşında olduğu gibi *ad hoc* çıkar grupları oluşturulabilir. Burada, anarşiden uluslararası arenada verili bir düzen ve normlar sisteminin olmaması anlaşılmaktadır ve kontrol altında tutulması da ancak bir süper gücün yani ABD'nin inisiyatifi ile mümkün olabilir. Bu durumda Amerikan halkının Güvenlik Konseyi gibi bir uluslararası "hükümeti" ciddiye almaması gerekmektedir.

Robert J. Myers kitabında²¹ Amerikan siyasî işleyişini en iyi yansıtan teorik çerçevenin realizm olduğunu iddia etmektedir. Realizm kuramının kurucularından sayılan Morgenthau'nun²² kuramında, Myers'ın anladığı şekilde önemli noktalardan ilki Hobbes'da olduğu gibi toplumun işleyişini insan doğası belirler. Yine bu çerçevede, bir siyasî teori sürekli olarak akıl ve deneyim tarafından çift taraflı bir sınava tutulmalıdır. Bu nedenle Morgenthau'da güçler dengesi teorisi bile mutlak algılanmamalıdır. Olguların duruma göre şekil alması akıl tarafından değerlendirilmelidir. İkinci olarak, güç bağlamında çıkarları uluslararası siyaseti anlamaya çalışan mantık ile anlaşılması gereken olgular arası bir bağ olarak görmektedir. Burada özerk bir siyaset alanı ortaya çıkmaktadır. Aristo'dan yola çıkarak benzer iddiaları ekonomi, ahlak sistemleri ve din için de öne sürülebilmektedir. Ancak gücün bağımsız olarak kullanılıp kullanılmadığı Morgenthau'nun analizinde o kadar önemli değildir. Üçüncü önemli nokta, realizmin güç olarak tanımladığı çıkarın sabit ve değişmeyen bir anlamda ele alınmaması gerektiğidir. Başka bir ifade ile tarihi ve kültürel faktörler de güç olarak tanımlanan çıkarın anlamına etki etmektedir.

Dahası, siyasî realizm dış politikaların hareket alanı olan çağın uç dengesizliklerinin ve geniş kapsamlı şiddet gibi şartların değiştirilemeyeceğini savunmaz. Güçler dengesi örneğin, bütün çoğulcu toplumların sürekli karşı karşıya olduğu bir şeydir. ABD'de olduğu gibi göreceli istikrar ve barışçıl çatışma şartları içinde işlemeye muktedirdir. Eğer bu faktörler uluslararası alana yansıtılabilirse, ki yapabilir, uluslararası siyaset de değişmiş olur. Böylece realist kuram kedisine Soğuk Savaş'ın

²⁰ Charles Krauthammer, "A World Imagined: The Flawed Premises of Liberal Foreign Policy", *Washington Post*, 25 Şubat 1999.

²¹ Myers, *U.S. Foreign Policy in the Twenty-First Century*.

²² Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Boston, Mc Graw Hill, 1993.

güçler dengesine saplanıp kaldığı ve değişimi göremediği yolundaki eleştirilere güçler dengesini daha geniş anlamda tanımlayarak cevap vermiş olmaktadır.

Morgenthau'ya göre, önemli olan ideal bir dünya kavramıyla yola çıkmak değil, karşılıklı çıkar ve anlaşma noktaları bulabilmektir. Dördüncü ve en çok tartışılan nokta, siyasetin ahlakiliği ve bununla birlikte ele alınması gereken kendi üstünlüklerini ve onurlarını ortaya koyan uluslara karşı Morgenthau'nun yaptığı uyardır. ABD her zaman böyle bir idealizme kayma riski ile karşı karşıyadır. Siyasî realizm belirli bir ulusun ahlakî amacını bütün evrene hâkim ahlakî kurallarla özdeşleştirmeyi reddeder. Oysa Soğuk Savaş sırasında hem SSCB hem de ABD bu role soyunmuştur. ABD, komünizm tehlikesini dünyadan silip atmak ve yerine kendi ideal değerlerini yaymak amacıyla çok taraflılık politikalarını benimsemiştir. Ancak bu idealist bir davranıştır ve büyük uluslar bu tip çabalara girişmekten kaçınmalıdır.

Peki realist bakış açısından Amerikan dış politikası eğilimleri nasıl değerlendirilebilir? Daha spesifik olmak gerekirse Amerikan iç siyasal sürecinde ABD'nin BM'ye karşı tavrı dış politikasına nasıl yansımaktadır?

Bu konuda öncelikle Demokratlar ve Cumhuriyetçiler arasındaki yaklaşım farkına bir göz atmak gerekir. Krauthammer'e göre Demokrat kanatta vücut bulan liberal dış politikanın dayandığı üç temel ilke vardır. Uluslararasılık uluslararası örgütlerin ulusal çıkarlar üzerinde ahlakî, hukukî, ve stratejik öncelikleri olduğu inancıdır. Bir diğeri ise kanunilik yani istikrarın güvencesinin uluslararası arenayı içselleştirmeye yarayan uluslararası anlaşmalar, kanunlar ve bağlayıcılığı olan uluslararası sözleşmelerin olduğu inancıdır. İnsanilik ilkesi ise ABD'nin öncelikli dünya düzeni hedefi, M. Albright'ın ifadesi ile "medeniyetin başına bela olan adaletsizliklere son verecek" şekilde uluslararası işbirliği halinde davranılmasıdır. Yine Woodrow Wilson, güç siyasetinin karşısında uluslararası uyumun kazanacağına inanmıştır. Uluslararası sistemden güç mücadelesini kaldırmaya en güzel örnek dünyada önce MC sonra da BM'yi kurma girişimleridir. BM'nin kuruluşu aşamasında ABD Dışişleri Bakanı Cordell Hull, kurulacak yeni örgütün güç politikasının sonu anlamına geleceğini ve yerini uluslararası işbirliğine bırakacağını söylemiştir.²⁵

²³ Charles Krauthammer, "A World Imagined: The Flawed Premises of Liberal Foreign Policy", *Washington Post*, 25 Şubat 1999.

²⁴ Makalede bu terim "internationalism" olarak geçmektedir. Krauthammer, "A World Imagined: The Flawed Premises of Liberal Foreign Policy"

²⁵ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Boston, Mc Graw Hill, 1993.

Liberal dış politika yaklaşımını idealist ve hayalperest olarak nitelendirenler kendilerini realist olarak tanımlamaktadır. Onlara göre Clinton yönetimi 1920'lerden sonra ilk defa Amerikan dış politikası bu kadar gerçeklikten uzak bir şekilde yürütülmüştür. Liberal "uluslararası" Clinton dönemi anlaşma üzerine anlaşma imzalayarak uluslararası topluluğa karşı ödevlerini Amerikan gücünü azaltmak pahasına yerine getirmiştir.²⁶ Cumhuriyetçi kanadın BM'ye bakış açısı daha ayrıntılı olarak aşağıda incelenecektir.

III. 11 Eylül Öncesi Amerikan Dış Politika Uygulamaları

John R. Bolton²⁷ ABD'nin BM politikasını yapılandırırken kullandığı kıstasları Dış İlişkiler Komitesinin BM'ye ziyareti toplantısında²⁸ açık bir şekilde dile getirmiştir. ABD'nin BM ile ilişkilerinde temel olması gereken üç ilke vardır. Birincisi uluslararası örgütleri Amerikan dış politikasının tercihli ya da tek aracı olarak değil, potansiyel faydası olacak araçlar olarak görmektir. Körfez Savaşı sırasında Güvenlik Konseyi Kuveyt'ten Irak kuvvetlerini püskürtme kararı aldığı zaman ABD çıkarları için faydalı bir araç olabilmıştır. Ancak BM Genel Sekreteri Kofi Annan Güvenlik Konseyinin oluru alınmadan Yugoslavya'da kuvvet kullanılmasının meşru olmadığını savunduğu zaman ABD hemfikir olmamıştır.

İkinci olarak, BM ya da başka bir uluslararası örgüt ABD'nin politikasının faydalı bir aracı olarak görüldüğü durumlarda ABD söz konusu örgüte liderlik etmek için hazırlıklı olmalıdır. Çünkü Bolton'a göre BM'nin ne bağımsız hareket kabiliyeti vardır ne de olmalıdır. BM ve diğer uluslararası örgütlerin üye devletlerin aygıtları olmak dışında bir işlevleri yoktur. Bu nedenle, Bolton Bush ve Clinton yönetimleri sırasında Irak'ın kitle imha silâhları hakkındaki BM Özel Komisyonu'nda (UNCOM) olduğu gibi ABD liderlik görevini üstlenmesi gerektiğini söylemektedir.

Bolton, üçüncü olarak BM'nin finansman ve yönetim yapıları Amerikan çıkarlarına daha iyi hizmet edebilmesi için değiştirilmemesi ve son olarak BM örgütünün hükümet yetkisine sahip olduğu varsayımına yer verilmemesi gerektiğini söylemektedir. Son ilkedden

²⁶ Charles Krauthammer, "The Real New World Order: The American and the Islamic Challenge", *The Weekly Standard*, Cilt 7, Sayı 9, 12 Kasım 2001.

²⁷ John R. Bolton 2001 yılında Bush yönetiminde Silâh Kontrolü ve Uluslararası Güvenlik İşlerinden sorumlu Müsteşar olarak atanmıştır. Daha geniş bilgi için bakınız <http://www.usinfo.state.gov>

²⁸ "The future of US-UN Relations: A Dialogue Between the US Senate Committee on Foreign Relations and the UN Security Council", 30 Mart 2000, sf 45-50. Bakınız <http://www.access.gpo.gov/congress/senate>

kastedilen, ulus devletlerin egemenliklerinin kesinlikle sınırlandırılmaması gerektiğidir. Nitekim aşağıda görüleceği gibi Bolton'un işaret ettiği ilkeler doğrultusunda ABD ulusal politikalarına uymadığını düşündüğü girişimleri titizlikle desteklemekten kaçınmaktadır.

Bolton'un sıraladığı Amerikan öncelikleri ABD'nin çok taraflılıktan mı yana yoksa tek taraflılıktan mı yana olduğu konusunda genelleme yapmanın zorluğu açısından ilginçtir. Çünkü ortaya bu iki ideal tip arasında bir yaklaşım çıkmaktadır. BM eski Genel Sekreteri yerinde bir şekilde ABD'nin eğilimini açıklamıştır. 1992'deki *Barış Gündemi* konuşmasında "olabildiğince fazla tek taraflılık, olabildiğince fazla ABD çıkarlarını kesinlikle koruyacak çok taraflılık" şeklinde bir ifade kullanmıştır. George Bush'un bahsettiği "yeni dünya düzeni" de bu şekilde anlaşılmalıdır.²⁹

Clinton yönetimi Kongre'deki Cumhuriyetçi çoğunlukla BM Şartına bağlılık politikasını olabildiğince dengelemeye çalışmıştır. Yine de, BM ABD'nin tutarsız davranışlarının kurbanı olmuştur. Bu dönemde en çok tartışılan konular ABD'nin BM'nin genel ve barışı koruma bütçesine olan borçları ve BM reformudur. Ancak BM Şartına bağlılıkla çelişkili tutumlar da takınılmıştır. Örneğin Clinton barış koruma görevlerinde ABD'nin seçici davranması gerektiğini de savunmuştur. Bu konudaki kararlılığı Ruanda'daki soykırıma karışma çağrılarının görmezden gelinmesine sebep olmuştur. Öte yandan, ABD'nin o zamana kadar Karayiplerdeki tek taraflı karışmalarıyla çelişkili şekilde Güvenlik Konseyinin Haiti'ye karışma kararını desteklemeyi de bilmiştir. Bosna iç savaşı sırasında ise eski Yugoslavya'ya uygulanan BM silâh ambargosunun kaldırılmaması için savaşım verilmiştir.

Fakat ABD'deki diğer siyasî akımlar, uluslararası barışı ve güvenliği sağlamak için BM Şartı çerçevesini ABD'nin dünya egemenliğine ve askerî bağımsızlığına bir tehdit olarak görmekteydiler. Uluslararası örgütlere karşı düşmanca duygular besleyen yeni-yalnızcı Cumhuriyetçi kanat, BM'ye olan borçlarını dörde katlanmasına sebep olmuştur. Cumhuriyetçi kanattaki BM karşıtlarına göre yüz seksen sekiz oy arasında bir oyun eksikliğinin fazla önemi yoktur.³⁰ Esas önemli olan Güvenlik Konseyindeki oy hakkı, dolayısıyla diğer ülkelerin barış ve güvenlik konularında ortak hareket kararı almalarını önleyebilecek güce sahip olabilmektir. Genel Kurul tarafından seçilen insan hakları komisyonu (nitekim bu komisyonun başkanlığını Avrupalılara kaptır-

²⁹ Franz Nuscheler, "Multilateralsim vs. Hegemony in Transatlantic Relations", *Policy Paper*, Sayı 16. Sf 3. Bakınız <http://www.bicc.de/sef/events/2002/2002.html>

³⁰ BM Şartına göre borcunu ödemeyen ülkeler Genel Kurul'daki üyeliklerini kaybederler. BE İsmail Soysal, *Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Bağlıları Cilt 2 (1945-1990)*

.....
**BM'de ABD güneştir
 ve diğer üye devletler
 gezegenler, ay ve
 uydulardır.**

mışlardır), uyuşturucu komisyonu, sürdürülebilir kalkınma komisyonu gibi oluşumlarda Amerikalıların bulunmasına gerek yoktur.

Yine de, BM'den çıkıp gitmenin hem ulusal hem de ulus-

lararası düzeyde sorun yaratacağı seziliyordu ki, 1998 yılının sonlarına doğru ödemeler konusundaki engelleri az miktarda hafifletmişlerdir. Dönemin Senato Dış İlişkiler Komisyonundaki muhafazakarlardan olan Jesse Helms, Clinton ile bazı şartlar üzerinde anlaşmıştır. Helms-Biden yasası³¹ ile ABD bütçesinin BM'ye olan katkısını yüzde yirmi beşten yüzde yirmi ikiye indirilmesi şartıyla orta yol bulunmuştur. Fakat ödenecek miktar eski barış koruma operasyonlarını karşılayacak kadardır ve böylece muhafazakarların BM gündemi üzerinde hâkimiyeti sağlanmış olmaktadır.

Washington'daki azımsanamayacak bir kesim halen uluslararası örgütlere ödenen paraları başkalarına istendiği zaman boyun eğdirtecek bir sadaka olarak görmektedir. Hatta, onlara göre ödenek meselesi siyasî pazarlıklar konusu edilebilecek ya da ABD'nin ödeme gücüne göre ayarlanabilecek bir şey değildir ve Amerikalı siyasî liderler kendi aralarında ödeyecekleri miktarı belirleyip bunu bir oldu-bitti olarak sunmalıydılar. Bush yönetiminden bir kişinin deyişi ile BM'de ABD güneştir ve diğer üye devletler gezegenler, ay ve uydulardır.

Fakat BM borçları aysbergin ancak görünen ucudur.³² Amerikan tarafındaki esas mesele uluslararası hukukun ve kurumların meşruiyeti ve bunların egemen siyasa yapıcılar tarafından kendilerine göre budanmasıdır. Clinton yönetiminin desteklediği Uluslararası Ceza Mahkemesine Bush yönetimi karşıdır çünkü buraya Amerikalılar da çağrılabilir. Kongre'deki şüpheler gerek BM'nin Somali'de barışı koruma olsun, gerek Kyoto Protokolü'ndeki çevre emisyonları sınırlamaları olsun, ABD'yi aslında yapmak istemediği şeylere zorladığını ve yapmayı istediği Saddam'ı devirmek, Kosova'nın bağımsızlığını tanımak gibi konularda engellediğini düşünmektedir.

Burada kısaca Avrupalılar ve ABD arasında uluslararası normlara uyma konusunda yaklaşım farklılığına da değinmek gerekir. Özellikle Kosova krizi sırasında, her Avrupalı devlet BM Anlaşması ve NATO

³¹ Biden demokrattır.

³² Jeffrey Laurent, "US reluctance and UN Revival", *The International Spectator*, Cilt 34, Ekim-Kasım 1997, ss.13-20.

çerçevesinde hareket etmeye özen gösterirken, ABD uluslararası hukukun meşruiyeti konusunda kafa yormamıştır. Aynı şekilde savaş sonrası NATO'nun rolü konusunda anlaşmazlık çıkmıştır.

Bir başka önemli konu da ABD'nin BM'ye yaptığı yeniden yapılanma baskılarıdır. ABD'deki Birleşmiş Milletler Derneğinin yaptığı çalışmalara göre, "kurumsal değişiklikler gerektiği halde, şimdi mümkün olan ile nihai olarak istenilen arasında bir denge kurmak gerekmektedir". Bu adımlardan bazıları Amerikalıların bakış açısından, Amerikan şirketleri modelini BM yapısına uyarlama şeklinde ortaya çıkmaktadır. Giderler kısıldığı gibi, bürokratik engeller de kaldırılmalıdır. Ancak küçük ülkeler buna karşı çıkmaktadır. Örneğin Sri Lanka, BM çalışanlarının sayısının ve bütçesinin azaltılmasına karşıdır ve gözde projeleri için daha çok ödenek talep etmektedir. 1980'lerde özellikle israf, kayırma ve yozlaşmaya örnek olarak gösterildiği iddiasıyla ABD ve bazı devletler UNESCO'dan çekilmiştir.³³

IV. 11 Eylül Sonrası BM-ABD İlişkileri

11 Eylül saldırıları ardından BM Genel Sekreteri Kofi Annan "Dünyanın tüm ulusları failleri bulmak ve adalete teslim etmek için beraber çalışmalıdır" "Bir ülkeye yapılan terörist saldırı tüm insanlığa yapılmış bir saldırıdır" şeklinde konuşarak ABD'nin derdine BM'nin ortak olduğunu açıklamıştır.³⁴ Ardından 12 Eylül'de kabul edilen Güvenlik Konseyi kararı³⁵ ABD'ye yapılan saldırının uluslararası barış ve güvenliğe yapılan bir saldırı olarak değerlendirmiştir. Daha sonra 28 Eylül'de Güvenlik Konseyi ülkelerin uluslararası barışın ve güvenliğe tehdit oluşturacak her türlü terör hareketinin finansmanı ve her türlü terör hareketinin hazırlığını kontrol etmesi hakkında ve buna benzer bütün geçerli protokol ve konvansiyonların onaylanması kararını almıştır.³⁶ Ancak Güvenlik Konseyi kuvvet kullanımı kararını çıkarabileceği halde bunu yapmamıştır.

Bu nedenle, ABD kuvvet kullanımı konusunda daha çok NATO ile işbirliği halinde olmuştur. 11 Eylül sonrası olayların genel seyrine bakılacak olunursa ABD İngiltere ile işbirliği halinde 7 Ekim'de resmen harekate başlamıştır. Yine önemli bir gelişme, ABD'nin terör listesini

³³ Myers, *U.S. Foreign Policy in the Twenty-First Century*.

³⁴ Brett D. Sheaffer, Micheal Scardaville, "How the United Nations can show its support for America's War Against Terrorism?", *The Heritage Foundation Backgrounder*, Sayı 1474, 18 Eylül 2002. Bakınız <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1474.html>

³⁵ 1368 Sayılı karar. Daha geniş bilgi için bakınız <http://www.unaosa.org/issues/911.htm#members>

³⁶ Bakınız <http://www.unaosa.org/issues/911.htm#members>

BM'nin de onaylamasıdır. Ardından 27 Kasım'da Bonn'da BM'nin düzenlediği bir toplantıda ABD'nin ortaya attığı altı aylık geçici hükümet modeli görüşülmüştür. Toplantıya ABD katılmamıştır. Bunun nedeni Kuzey İttifakı temsilcileri ve Alman Dışişleri Bakanı ve BM görevlileri tarafından düzenlenmiş olmasıdır. Toplantının meyveleri 22 Aralık'ta resmen geçici Afganistan hükümeti kurulduğu zaman toplanmıştır.

Ortaya çıkan manzaradan işin daha çok ABD'nin bir takım kararlar alması ve bunları uluslararası topluluğa bildirmesi, ve ardından BM'nin ABD'nin hareketlerini onaylaması ya da bu konuda kararlar alması şeklinde geliştiği anlaşılmaktadır. Yine de, ABD'nin kararlı adımlarında BM'nin tavrı ABD açısından pek o kadar önemli değildir denilebilir. Ancak şimdiye kadar BM ABD arasında bir fikir anlaşmazlığı çıkmaması, ilişkilerin olumlu olduğunu göstermektedir.

Aynı zamanda, ABD'nin BM'den yararlanması ya da BM çerçevesinde çok taraflı politikalar benimseyebilmesi için BM'nin bu konuda ne kadar donanımlı olduğuna bakmak gerekmektedir. Şimdiye kadar mevcut Anti-terörist yasaların³⁷ esas kaynağı BM'dir. Ancak ortadaki temel sorun terörizmin anlamı konusunda bir karışıklık olmasıdır. Bu nedenle ulusal bağımsızlık hareketlerinin tanımı tam olarak terör tanımından kendisini ayırtedebilmiş değildir.³⁸ Ancak BM yasaları ABD ve Küba arasındaki uçak kaçırma olaylarını durdurmuştur. Uluslararası hukuk zemininde Küba ve ABD bu tip hareketlerin manasız olduğu yönünde anlaşmışlardır. Ayrıca Genel Kurul'un çıkardığı konvansiyon ve protokoller plastik patlayıcılar, uçakların yasa dışı ele geçirilmesi, nükleer maddelerin fiziksel koruması gibi konularla ilgilidir. Terörist örgütlere ülkelerin yardım yapmasının durdurulması dışında tümü uluslararası hukuk içerisine girmiştir. ABD ise buna ve yanında terörist bombalamaların durdurulması ile ilgili olan Konvansiyona taraf olmamıştır. Ancak Ekim 2001'de onaylanması için Senatonun önüne getirilmiştir.

Güvenlik Konseyi uluslararası hukukun uygulanmasından sorumludur. Libya hükümetine 103 nolu Pan Am uçağına yapılan saldırının faillerinin teslimi için baskı yapmıştır, failer teslim edilmiş ve mahkemede yargılanarak mahkum edilmiştir. Mısır Devlet Başkanı Enver Sedat'ın ölümünden Sudan'ın sorumlu olduğu ortaya çıkarıldıktan sonra yaptırımlar uygulanmıştır. Ardından Sudan hükümeti 11 Eylül olaylarından sorumlu tutulan El-Kaide terörist örgütünün kök-

³⁷ Bugüne kadar 12 tane temel konvansiyon ve protokol Genel Kurul tarafından çıkarılmıştır. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.unaosa.org/issues/unrole.htm>

³⁸ Nicolas K. Laos, "Fighting terrorism: What can international Law Do?", *Perceptions*, Mart-Mayıs 2000.

³⁹ Bakınız <http://www.unaosa.org/issues/unrole.htm>

lerinin kazınması için işbirliğine razı olmuştur ve karşılığında yaptırımlar kaldırılmıştır. 1999'da Afganistan'a Afganistan Havayollarının terörist etkinlikler için kullanıldığı düşünüldüğünden uçuşların durdurulmasını öngören yaptırımlar uygulanmaya başlanılmıştır.

BM'nin bünyesindeki terörle doğrudan ilgili başlıca daireler, Uyuşturucu Kontrolü ve Suçun Önlenmesi BM Ofisi, Uluslararası Atom Enerjisi Dairesi, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü, Uluslararası Denizcilik Örgütü, Silâhsızlanma İşleri Bölümüdür. Bu etkinliklerle ilgili birimler ise Sığınmacılar BM Yüksek Komiserliği, Dünya Gıda Programı, BM Çocuk Fonu, Dünya Sağlık Örgütüdür. Suçluların yargılanması için önemli bir kurum da Uluslararası Ceza Mahkemesi'dir.

Bu mahkeme, savaş suçları, soykırım, insanlığa karşı suçlarla ilgilenecektir. Ancak kurulması için gerekli olan altmış imzadan ancak kırk üçü temin edilebilmiştir. ABD Clinton yönetimi sırasında Roma Statüsünü imzalamıştır fakat Bush yönetimi Amerikan hizmetlileri ve Amerikan sivil memurları dışta tutulmadığı sürece onaylanmayacağını söylemiştir. Uluslararası Ceza Mahkemesi 2002 yazında faaliyete başlayacaktır ve bu tarihten sonraki suçlar üzerinde hukuki yetkisi olacaktır. Genel Kurul komiteleri ve Kurul'un düzenlediği diplomatik konferans mahkemenin kurulduktan sonra BM'den bağımsız çalışacağını belirleyen Roma Statüsü'nü oluşturmuştur.³⁹

ABD'nin şu zamana kadarki tavrından bu mahkemeden yaralanmayacağı ortaya çıkmaktadır. Bunun da ötesinde, Guantanamo Körfezi'ndeki ve Afganistan'daki tutsaklara bütün dünyanın çağrılarına rağmen Başkan Yardımcısı Dick Cheney ve Savunma Bakanı Donald Rumsfeld Cenevre Konvansiyonundaki⁴⁰ savaş esirleri statüsünün tanınmasının reddedildiğini açıklamışlardır. Bunun nedeni Cheney'e göre tutsakların asker yerine terörist olmalarıdır.⁴¹ Ardından Avrupalıların insan hakları konusundaki rahatsızlığını hafifletmek amacıyla Colin Powell'ın ısrarı üzerine Bush Konvansiyon'un El-Kaide militanları dışında Küba'da bulunan Taliban tutsaklarına uygulanacağını açıklamıştır. Eleştirilere göre Powell'ın buradaki amacı Konvansiyona saygı gösterdiklerini dünyaya açıklayarak Amerikan savaş esirlerinin de aynı muameleyle bağlı tutulmasını sağlamaktır.

Afganistan'daki durumun da önemine dikkat çekmekte yarar vardır. Orada ciddi bir güvenlik sorunu olduğunu sadece BM söylememektedir.

⁴⁰ Cenevre Konvansiyonu (1949) insan haklarını ilgilendiren ve BM'nin savaş esirlerinin tutulma koşullarını belirlemektedir.

⁴¹ Katharine Q. Seelye, "Nation Challenged Captives Detainees Are not POW's Cheney and Rumsfeld Declare", *New York Times*, 28 Ocak 2002.

Sığınmacı problemi dışında, insanlar açlık ve sefalet içindedir. Kofi Annan Washington'a son ziyaretinde Bush'dan bazı konularda yardım istemiştir. Şimdiye kadar ABD El-Kaide operasyonlarına karışmaması için uluslararası güvenlik gücünün (ISAF) sadece Kabil'de beş bin asker ile sınırlı tutulmasından yana olmuştur. Ancak Kofi Annan ABD'nin dahil olmadığı ISAF'ın genişletilmesinin yanı sıra geçici hükümete de mali destekte bulunulmasını talep etmektedir.⁴²

ABD-BM ilişkileri ile ilgili farklı görüşler öne sürülmektedir. Kimilerine göre, BM'nin terörizme karşı savaşında o kadar da güvenilir bir ortak olmadığını düşündüren sebepler vardır. Öncelikle, BM bilinen terörist ülkelere üyelikleri dolayısıyla kucak açmış durumdadır. Ayrıca BM üyelerinin bu terörist ya da terörü destekleyen ülkelerin yanında yeralıp ABD'nin çabalarını baltalama olasılığı da vardır. Örneğin Genel Kurul Pan Am 103'ün Lockerbie İskoçya'da düşürülmesine rağmen ABD'nin Libya'yı bombalamasını düzenli olarak kınamıştır. 1998'de bir çok devlet Libya'ya konan yaptırımların o sırada sürmekte olan Pan Am davasının sonuçlanmasına kadar kaldırılmasını istemiştir. Ardından ikinci çağrı İran, Küba ve diğer terörist sayılan devletleri hedef almıştır ve oylamada seksene karşı ancak ABD ve İsrail olumlu oy kullanmıştır.

İkinci olarak, BM mahkemeleri çok yavaş hareket etmektedir ve bu nedenle teröristler için caydırıcılığı yoktur. Örneğin Pan AM 103'ü bombalanmasının failinin mahkum edilmesi on iki yıl almıştır. Yine, Slobodan Milosevic'in tutuklanması dokuz yıl almıştır ve kendisi başarılı bir şekilde mahkemenin hukukî olmaktan çok politik olduğunu göstermiştir. Amerikalılar Usame Bin Ladin'i ve diğerlerini mahkemeye çıkarmak için bir on yıl bekleyemezler çünkü bu arada birçok Amerikalının hayatı tehlike altında olacaktır.

BM Şartı Güvenlik Konseyinin tavsiyesi ile Genel Kurul'un ülkelerin uluslararası barış ve güvenliğe karşı geldikleri gerekçesiyle BM üyeliğinden çıkarılabileceğini söyler. Bundan yola çıkarak BM terörü desteklediği bilinen ülkeleri üyelikten çıkarmalıdır. Ayrıca ABD terörle savaşı sonlanmadan BM'yi işlerine dahil etmemelidir. Hatta Güvenlik Konseyi'nde yoluna çıkılacak olursa veto yoluyla bu girişimleri bertaraf etmelidir.

Fakat ABD'deki herkes bu derece yalnızcılık taraftarı değildir. Bir başka kesim örneğin BM'nin desteğine ABD'nin ihtiyacı olduğunu savunmaktadır. Senatör Joseph R. Biden yalnızcılığın ya da tek taraflılığın çözüm olmadığını söylemektedir.⁴³ ABD'nin uluslararası

⁴² Carola Hoyos, "Annan Presses Bush on Afgan Security", *The Financial Times*, 14 Şubat 2002.

⁴³ Joseph R. Biden, "Hard Choices For America's Future: Strategic Opportunities for a New Century". CSIS, 4 Şubat 2002.

düzeydeki angajmanlarının uzun vadede Amerikanın güvenliğine yatırım olarak algılanması gerektiğini düşünmektedir. Holbrooke⁴⁴ da aynı fikirdedir. BM, ABD'nin ulusal güvenlik çıkarları açısından hayati bir araçtır. Holbrooke'a göre ABD BM ile ilişkilerinde borçlarını ödemeyi kabul ederek ilk sınavını vermiştir. Bundan sonraki aşama reformdur. Çünkü BM sistemi artık çağın gereklerine cevap verememektedir. Helms-Biden yasası bütçe dışında barış koruma operasyonları ile ilgili değişiklikler önermektedir. Ancak bu reform talepleri Avrupalılar tarafından hoş karşılanmamaktadır.

BM'nin varlığına ABD'nin ihtiyacı olduğunu savunanların aynı zamanda BM'nin yeniden yapılanmasını savunmaları ilginçtir. Çünkü BM'ye karşı yalnızca bir politikayı savunanlar BM'nin yapısını eleştirmekle⁴⁵ beraber bunun düzeltilemeyeceğini çünkü her durumda ABD'nin gücünü zayıflattığını söylemektedirler. Başka bir kesime göre, ABD'nin küreselleşen dünyada terör, AIDS, para aklama, uluslararası suç, silâhlanma, çevre kirlenmesi, insan hakları sorunları vs. gibi belalarla başedebilmesi için işbirliğine ihtiyacı vardır. Ancak BM çağın gerisinde kalmıştır ve yapısı yönetim anlayışına göre değiştirilmelidir. Eğer bu sınavı da veremezse Holbrooke'un deyimi ile III. Dünya Savaşına kucak açılmış olur.

Her şeye rağmen, BM teröre karşı devletlerin çabalarını düzenleyici bir görev üstlenmiştir. BM sadece Nükleer Terörizm konusunda Konvansiyon düzenlememiş, aynı zamanda Afganistan'a olan yaptırımları, Pan Am olayındaki tavrı, vs. ile ne İngiltere'nin ne de ABD'nin tek başına halledemeyeceği konulara el atmıştır. Bu güne kadar Saddam'ı yaptırımlarla kontrol altında tutabilen yine BM'dir.⁴⁶

Sonuç

ABD-BM ilişkileri çok taraflılık kavramı çerçevesinde analiz edildiğinde ortaya başta belirtildiği gibi iniş-çıkışlı bir manzara çıkmaktadır. Ancak bu durumun sebepleri ABD geleneğinin kendi iç yapısında aranmalıdır. Roosevelt'in sözünü ettiği uyumluluğun yanı sıra büyük sopayı eksik etmeme ilkesi aslında tüm ABD dış politikalarına egemen olmuştur. ABD tek taraflılığı dünyaya gücünü göstermek için hep kullanmıştır ve kullanmaya devam edecektir. Ancak tek taraflılık ne saf

⁴⁴ Holbrooke Clinton dönemindeki BM nezdindeki büyükelçidir. Bush yönetimi yerine John Negroponte'yi atamıştır.

⁴⁵ Krauthammer, "A World Imagined: The Flawed remises of Liberal Foreign Policy"

⁴⁶ Derek Chollet, Robert Orr, "Carpe Diem: Reclaiming Success at the United Nations", *The Washington Quaterly*, Autumn 2001, ss7-18.

.....
 ABD BM'ye tam
 anlamıyla sırtını
 çevirmeyi göze
 alamamıştır.

haliyle ne de sürekli olarak kul-
 lanılması için uygundur. Bu
 nedenle bir çok defa çok taraflılık
 ile dengelenmesi gerekmektedir.
 Çok taraflılık önce olduğu gibi
 şimdi de meşruiyet, gücünü müt-
 tefiklerle birleşerek arttırmak gibi
 ihtiyaçlardan ABD'nin vazgeçilmez politikalarından olmaya devam ede-
 cektir.

Liberallerin temelsiz ve çürük olarak gördükleri realist kuram ulus-
 lararası kurumların başarısını hiçe saymaktadır. Kurumların temel direği
 fikirlere dir. Fikirler bir kez kurumsallaştıklarında kurallar oluşturup
 meselelerle bağlantı alanları oluşturmaya başlar. Kurumlarda vücut
 bulan kolektif davranış kanaat ve inanç sayesinde oluşur. Avrupa Birliği
 buna güzel bir örnektir. Avrupa Birliği içinde fikirler politikaları etkile-
 miş ve devletler arasındaki politikalar uyumlu hale gelmek için zemin
 bulmuştur. Çünkü uluslararası örgütler akıl yürütebilmek için zemin
 hazırladığı gibi politikaların birbirleri ile uyumlu hale gelmesi için de
 teşvik eder.⁴⁷

Yoksa Realist kuramcılara göre farklı güçlerin çatıştığı anarşik bir
 ortam olarak kalmaz. Aksine, Roosevelt'in fikri kurumsallaştığında
 göreceli kazanımları dolayısıyla devletler için bir arada kalmak ve
 işbirliğine yönelmek için bir çok sebep yaratılmıştır. Bunun nedeni
 Keohane ve Goldstein'in belirttiği gibi üye devletler arasında poli-
 tikaların uyumlaştırılmasıyla çatışmaların azalmasıdır denilebilir. Ayrıca
 BM-ABD ilişkilerinin yukarıdaki incelemesi gösteriyor ki ABD BM'ye tam
 anlamıyla sırtını çevirmeyi göze alamamıştır. Yine Kongre'nin borçların
 ödenmesini kabul etmesinin sebebi budur. Elbette ABD BM'ye karşı
 pazarlık gücünü mümkün olduğu kadar yüksek tutmayı da ihmal etme-
 miştir.

Bu bağlamda, saf haliyle tek taraflılık ABD için yukarıda gösterildiği
 gibi bir takım açık sebeplerden dolayı uç bir politika inisiyatifidir.
 Sadece küresel yönetim hayalleri açısından zararlı değildir aynı
 zamanda da maliyetlidir. İşbirliği hem siyasî hem de malî bakımdan
 devletlere büyük yük getirmektedir. Öte yandan, küresel problemlerin
 tek ve güçlü bir hegemon tarafından çözülmesi de olası değildir.
 ABD'nin işbirliğine karşı tavırları yine kendisine zarar getirebilir. Çünkü
 diğer devletlerin ABD'ye ait bir mesele olduğunda yardım konusunda
 çekimser kalmalarına sebep olabilir.

⁴⁷ Judith Goldstein, Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, And Political Change*, eds. Judith Goldstein and Robert O. Keohane, Cornell University, Cornell Univeristy Press, 1993.

Ancak ABD'nin BM ile ilişkilerinde yukarıda Bolton'un Amerikan önceliklerini sıraladığı şekliyle ve 11 Eylül öncesi ve sonrası ABD'nin uygulamalarından çok taraflılık anlayışıyla davrandığı sonucunu çıkarmak zordur. Aslında hem kurumsalcı liberallerin hem de realist kuramcılarının ABD'nin BM ile olan ilişkilerinin Amerikan dış politikasına yansımış şeklini analiz ederken yararlı olabildiği söylenebilir. Fakat anlaşılması gereken ABD'nin hiçbir dış politika inisiyatifinin saf halde çok taraflılık ya da tek taraflılık olarak tanımlanamayacağıdır. Elbette Kuramsal Liberal teorinin ortaya koyduğu gibi göreceli olarak ortada kazanç olmalıdır yoksa BM çatısı altındaki devletleri bir arada tutmaya çalışmak, Amerikalı yalnızcılık savunucularını haklı çıkarmak olur.

ABD'nin bundan sonraki sınavı Irak'a karşı olan hareketlerinde karşısına çıkacaktır. ABD uluslararası topluluğun oluru olmayan bir şekilde Irak'a saldırmayı denediği takdirde o zaman hegemonik tek taraflılık seçeneğini kullandığı şeklinde anlaşılacaktır. Çünkü çok taraflılık bir bakıma bir devletin ya da hegemonik bir gücün tek başına yapabilme kapasitesi olduğu halde tercihini uluslararası işbirliğinden yana kullanmasıdır.⁴⁸ ABD'ye hangi oyunu seçmesi gerektiğini hassas dengelerin ve stratejik hesapların yanı sıra zaman gösterecektir. Ancak kesin bir şey varsa o da ABD siyasi arenasında Roosevelt'in idealleri ile realist yaklaşımı arasında bir denge kurulmasına inanan insanların baskın varlığıdır.

⁴⁸ Bu görüş ASAM'dan Kıdemli Araştırmacı Ersel Aydınlı'ya aittir.