

CEP ÜNİVERSİTESİ

AGİK

EMMANUEL DECAUX

İletişim Yayınları • PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

CEP ÜNİVERSİTESİ

AGİK

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

EMMANUEL DECAUX
Maine Üniversitesi Kamu Hukuku Fakültesi Öğretim Üyesi

Çeviren
GÖKÇEN TUNALI ALPKAYA

İletişim Yayınları • PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

İletişim Yayınları • PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

CEP ÜNİVERSİTESİ

İletişim Yayıncılık A.Ş. adına sahibi: Murat Belge
Genel Yayın Yönetmeni: Fahri Aral
Yayın Yönetmeni: Erkan Kayıt
Yayın Danışmanı: Ahmet İnsel

Yayın Kurulu:

Fahri Aral, Murat Belge, Tanıl Bora, Murat Gültekingil,
Ahmet İnsel, Erkan Kayıt, Ümit Kıvanç
Tuğrul Paşaoğlu, Mete Tunçay

Görsel Tasarım: Ümit Kıvanç
Kapak İllüstrasyonu: Gürcan Özkan
Dizgi: Maraton Dizgievi
Sayfa Düzeni: Hüsnü Abbas
Baskı: Şefik Matbaası (iç) / Ayhan Matbaası (kapak)
İletişim Yayıncılık A.Ş. • Cep Üniversitesi 112 • ISBN 975-470-308-6
1. Basım: İletişim Yayınları, Şubat 1993.
Mart 1992 tarihli 1. baskısından çevrilmiştir.

© Que sais-je? Presses Universitaires de France, 1992
108, Boulevard Saint-Germain, 75006, Paris - France
© İletişim Yayıncılık A.Ş., 1993
Klodfarer Cad. İletişim Han No.7 34400
Cağaloğlu İstanbul. Tel. 516 22 60 - 61 - 62

Önsöz

Günümüzde bilgi bir yandan en önemli değer haline gelirken diğer yandan da artan bir hızla gelişiyor, çeşitleniyor. Ama katlanarak büyüyen bilgi üretiminden yararlanmak, özellikle gündelik yaşam kaygılarının baskısı altında, zorlaşıyor. Her şeye rağmen bilgiye ulaşma çabasını sürdürenler için de imkânlar pek fazla değil.

Ayrıca, özellikle Türkiye gibi ülkelerde bir konuda kendini geliştirmek ya da sırf merakını gidermek için herhangi bir konuyu öğrenmek isteyenlerin şansı çok az. Üniversitelerimiz, toplumumuzun yetişkin bölümüne katkıda bulunmak için gerekli imkânlardan yoksun.

Cep Üniversitesi kitapları işte bu olumsuz ortamda, evlerinde kendilerini yetiştirmek, otobüste, vapurda, trende harcanan zamandan kendileri için yararlanmak isteyenlere sunulmak üzere hazırlandı.

20. yüzyıl Fransız kültür hayatının en önemli ürünlerinden olan, bugün yaklaşık 3000 kitaplık dev bir dizi oluşturan "Que sais-je" (Ne Biliyorum) dizisini İletişim Yayınları Türkçe'ye kazandırıyor.

İletişim'in Cep Üniversitesi, bu büyük diziden seçilmiş , Türkiyeli okurlar için özellikle ilgi çekici olabilecek eserlerin yanısıra, Avrupa'nın başka yayınevlerinin benzer bir çerçevede yayımladığı kitapları da içeriyor.

Ayrıca Türkiye'nin siyaset, kültür, ekonomi hayatıyla ilgili konularda özel olarak bu dizi için yazılmış telif eserler "üniversite"nin "öğrenim programı"nı tamamlayacak.

Cep Üniversitesi'nin her kitabı alanının öndegelen bir uzmanı tarafından yazıldı. Kitaplar, hem konuya ilk kez eğilen kişilere hem de bilgisini derinleştirmek isteyenlere seslenebilecek bir kapsam ve derinlikte. Bilginin yeterli ve anlaşılır olması, temel kıstas. Cep Üniversitesi kitaplarını lise ve üniversite öğrencileri yardımcı ders kitabı olarak kullanabilecek; öğretmenler, öğretim üyeleri ve araştırmacılar bu kitaplardan kaynak olarak yararlanabilecek; gazeteciler yoğun iş temposu içinde çabuk bilgilenme ihtiyaçlarını Cep Üniversitesi'nden karşılayabilecek; çalıştığı meslek dalında bilgisini geliştirmek isteyen, evinde, kendi programlayabileceği bir mesleki eğitim imkânına kavuşacak; ayrıca, herhangi bir nedenle bir konuyu merak eden herkes, kolay okunur, kolay taşınır, ucuz bir kaynağı Cep Üniversitesi'nden temin edebilecek.

Cep Üniversitesi kitapları sık aralıklarla yayımlandıkça, benzersiz bir genel kültür kitaplığı oluşturacak. İnsan Hakları'ndan Genetik'e, Kanser'den Ortak Pazar'a, Alkolizm'den Kapitalizm'e, İstatistik'den Cinsellik'e kadar uzanan geniş bir bilgi alanında hem zahmetsiz hem verimli bir gezinti için ideal "mekân", Cep Üniversitesi.

İLETİŞİM YAYINLARI

İçindekiler

GİRİŞ 7

I. BÖLÜM
AGİK'in Aşamaları 12
Yumuşamanın Zaferi 13
Üs lenimlerin Çiğnenmesi 19
Yeni Bir Av upa Düzenine Doğ u 25

II. BÖLÜM
AGİK'in Yöntemleri 37
Çok-taraflı Diplomasi 37
Sürekli Gör şme 49
Sürecin Kurumsallaşması 64

III. BÖLÜM
AGİK'in Üstlenimleri 71
Siyasî İlkeler 72
Üç Sepet 79
Yan Anlaşmalar 98

IV. BÖLÜM
AGİK Prosedürleri 102
Denetim Mekanizmaları 103
Uyuşmazlıkların Çözümü 113
Kriz Durumları 119

SONUÇ 124

BİBLİYOGRAFYA 127

GİRİŞ

1 Ağustos 1975'te, -iki Büyüklerin yanısıra bütün Avrupa ülkelerini temsil eden- otuz beş devlet, hükümet ya da parti başkanı Helsinki'de *Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK) Sonuç Belgesi*'ni törenle imzaladığında, savaş sonrasının askerî ve siyasî *statüko*su, Sovyetler'in arzularına uygun biçimde kesin olarak benimsenmiş görünüyordu.

Bununla birlikte, aynı metin, 1956'da Budapeşte'nin, 1968'de Prag'ın ve 1981'de Varşova'nın ezilmesinden sonra, 1989'un büyük devrimci dalgası içinde, Berlin Duvarı'nın ve "Brejnev doktrini"nin kalıntıları üzerinde özgürlüklerine yeniden kavuşan "halk demokrasileri" halkları için de başvuru kaynağı olacaktı.

Artık "bütün ve özgür" olan bir Avrupa'nın temelleri hemen, 21 Kasım 1990'da, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nın devlet başkanlarının ikinci zirvesinde imzalanan *Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı*'nda atıldı.

Son zamanlarda ortaya çıkan bu hızlanma apaçık ortadadır: iki Almanya'nın birleşmesi sonucu Almanya Demokratik Cumhuriyeti'nin ortadan kalkmasının ardından 1990'da otuz dört, daha sonra sürecin başlangıcında kendi içine kapalı kalan Arnavutluk'un katılmasıyla otuz beş olan katılımcı devletlerin sayısı, üç Baltık cumhuriyetinin kabul edilmesiyle 10 Eylül 1991'den bu yana artık otuz sekiz

-belki yarın daha da artacak... Dolayısıyla AGİK, oluşum halindeki bir Avrupa'nın dönüşümlerinin en geniş çerçevesi haline gelmiştir.

AGİK'in, soğuk savaştan barış içinde birarada yaşamaya, daha sonra da özgürleşmiş bir Avrupa'da yepyeni bir işbirliğine geçişi sağlayan karmaşık Avrupa güvenliği süreci içindeki rolü hala iyi bilinmemektedir. "Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı" adı gibi AGİK kısaltması da imgelemlerin ilgisini çekmeye hiç elverişli değildir. Konsensus arayışı içinde bitmek bilmeyen görüşmeleri ve siyasî propagandaya yönelik alışılmış bir "donuk dil"le kaleme alınan belgeleriyle AGİK'in çalışma yöntemleri de daha fazla coşku uyandıramamaktadır.

AGİK artık benimsendiği sırada yeniden adlandırılamadığı için, en azından onun bütün özgünlüğünü göstermek yerinde olacaktır. Gerçekten de, sözkonusu olan, kıtamızın tarihi içinde önceline rastlanmayan, 1899 ve 1907 Lahey Barış Konferansları'nın ya da yirmili yılların başında Milletler Cemiyeti'nin kurucularının düşlerini canlandıran diplomatik bir maceradır. Bu yüzyıl içinde üçüncü kez, totalitarizmlerin bozgununun ardından, Avrupa'da ortak güvenlik temelinde bir barış düzeni, hala varolan belirsizliklere karşın, mümkün görünmektedir.

AGİK'in başlıca kozlarından biri esnekliğidir, bu esneklik, ona, engelleyici bir kurumsal çerçeveye hapsolmadan derin bir evrim geçirme olanağı sağlamıştır. Bu durum, konferansın takvimi ya da amacı kadar, bileşimi konusunda da ortaya çıkmaktadır. Konferans herşeyden önce bir "devlet işi"dir. Avrupa güvenliğiyle ilgili bütün devletlerin, mikro-devletler gibi büyük güçlerin de temsilcilerini eşitlik temelinde biraraya getirmektedir. "AGİK coğrafyası"na ilişkin belli bir belirsizlik yaratmakla birlikte, Atlantik İttifakı'nın Avrupalı olmayan iki üyesinin -

Birleşik Devletler ve Kanada'nın- katılımı, kendini derhal kabul ettirmiştir.

Blokları aşma isteği, siyasî yakınlıkları bulunan (*like-minded*) ülkeler arasında resmi olmayan bir uyuşumu dışlamamaktadır. Uzun bir süre boyunca, üç grubun varlığı, konferans çalışmalarının eklemlenmesini sağladı; "tarafsız ve bağlantısızlar" Atlantik İttifakı ve Varşova Paktı'ndan oluşan iki karşıt kamp arasında aracı rolü oynadı. 1989'dan itibaren, komünist blokun çökmesi, görüşmeleri çok daha açık kıldı. Buna koşut olarak, Avrupa Topluluğu'nun Onikiler'i arasındaki sürekli uyuşum ile yeni bir "görüşme kutbu" ortaya çıktı.

AGİK'in takvimi, uzun süre, katılımcılar arasında hüküm sürebilecek olan güvensizliği gösteren katı kurallara bağlı kaldı. Batılılar, konferansın kurumsallaştırılmasını reddederken, aynı zamanda 1975 Helsinki Sonuç Belgesi'nde verilen sözlere uyulup uyulmadığını denetlemek için "izleme konferansları"nın yapılmasını istiyorlardı. Bu temel toplantıların üçü Belgrad (1977-1978), Madrid (1980-1983) ve özellikle Viyana'da (1986-1989) yapıldı. Gelecek "temel izleme toplantısı"nın Mart 1992'den itibaren Helsinki'de yapılması gerekiyor.*

Uzun dönemli olarak öngörülen bu düzenin yanısıra, 1990 zirvesi, kuraldışı bir biçimde, "Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı"nı kabul etmek ve AGİK'in yapılarının kurumsallaştırılmasını benimsemek üzere düzenlenmişti. Böylece, sürekli organların hayata geçirilmesiyle, -bunlar her tür bürokratik türevden kaçınmak için bilerek zayıf bırakılsalar da- temel şemaya yeni bir mantık girdi. Buna koşut

* Dördüncü Temel İzleme Toplantısı 10 Temmuz 1992'de kabul edilen Helsinki Belgesi ile sonuçlanmıştır. Bu belgeyle AGİK üstlenimleri gülendirilmiş, yapı ve kurumlar ile yöntemlerde ise önemli değişiklikler sağlanmıştır. Beşinci İzleme Toplantısı 1994'te Budapeşte'de yapılacaktır. (ç.n.)

olarak, Paris Şartı, 1992 Helsinki toplantısı dolayısıyla öngörülen yeni bir zirveyle, gelecek için yeni bir toplantı sürekliliği oluşturdu. Öte yandan, Dışişleri Bakanları yılda en az bir kez "konsey olarak" toplanıyorlar, bir "Yüksek Bürokratlar Komitesi" ise artık "AGİK süreci çerçevesindeki siyasî görüşmelerin merkez alanını" oluşturmaktadır.

Süreçteki bu yoğunlaşma, AGİK'in hedefinde bile bir genişleme olduğunu göstermektedir. Başlangıçta, Konferans, "güvenlik ve işbirliği" arasında bir denge arayışını temsil ediyordu. İlişkilerini düzenlemesi gereken siyasî ilkelerin on ilkesini saptadıktan sonra, devletler ortak çıkarın, ilerlemeleri karşılıklı olarak birbirini gerektiren üç temel alanını, görüşmelerin "üç sepet"ini belirlemişti. Avrupa'da silahsızlanmaya ilişkin görüşmelerin hızla ilerlemesi ve Varşova Paktı'nın dağılması, aynı şekilde liberal demokrasiyi ve hukuk devletini oluşturan "evrensel değerler"in tanınması, görüşmeleri ilerletmenin yolu olarak üç sepet arasında kurulan sıkı bağı daha az gerekli kıldı.

Gerçekten de, sürekli bir görüşme süreci içinde, işbirliği bütüncülleşti ve çeşitlilik kazandı. Böylece, verilmek istenen ad ne olursa olsun; ister Mihail Gorbaçov'un *"ortak ev"*i, ister François Mitterrand'ın tasarladığı *"Avrupa Konfederasyonu"* ya da James Baker'ın Vancouver'den Vladivostok'a uzanan *"Avrupa-Atlantik Topluluğu"*, AGİK Avrupa'nın "yeni mimarisi"nin genel bir çerçevesi haline gelmeye yöneldi. Bu yeni tablo karşısında AGİK bazı açık üstünlüklere ve boşluklara sahiptir: Birleşik Devletler'i Avrupa'nın kaderine bağlayarak, Atlantik Paktı ve OECD gibi Batılı, ya da Avrupa Konseyi hatta Avrupa Topluluğu gibi tamamen Avrupalı olsa da, varolan örgütlerle görev çakışması göstermeyen dengeli ve esnek bir Pan-Avrupa çerçevesi sağlamaktadır.

Bu esnekliğin karşılığı ise, konsensus, yani "en küçük ortak bölen" arayışı üzerine kurulu esas olarak siyasî bir sürecin hukuksal belirsizliğidir. Üstelik, tek bir katılan devlette ani bir geri dönüş ve üstlenimlerin sorgulanması sürecin tamamını tehdit etmeye yeterlidir. O andan itibaren, normatif açıdan olduğu kadar işlevsel açıdan da felç ya da kriz riski açıkça ortadadır. Bu nedenle, AGİK'in siyasî bir zorlama ve diplomatik eşgüdüm rolünü geliştirmesinin en iyi yolu, yeni ortak güvencelerden ve etkili denetim usullerinden geçmektedir.

Dolayısıyla, 1975'te başlatılan süreçten her düzeyde "yeni bir AGİK" doğmaktadır. Kısaca betimlenen bu gizilgüçleri ölçmek için, sırasıyla, "Aşamalar" (I. Bölüm), "AGİK'in Yöntemleri" (II. Bölüm) olarak sistemin işleyişini, daha sonra da "Üstlenimler" (III. Bölüm) ve "AGİK Prosedürleri" (IV. Bölüm) olarak bilançosunu incelemek uygun olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
AGİK'İN AŞAMALARI

AGİK'in tarihi, savaş sonrasından beri Avrupa güvenliğinin tarihiyle içiçe geçmiştir. Almanya ile 1945'in dört galibi arasında resmî bir barış anlaşmasının bulunmaması nedeniyle, Avrupa'nın kaderi, 1990'daki Paris zirvesinde "yeni bir Avrupa"nın temellerini atan genel bir düzenlemeye kadar çözüme bağlanmamış olarak kaldı. Dolayısıyla, AGİK, 1815'teki Viyana Kongresi'nin ya da 1919'daki Paris Barış Konferansı'nın çizgisini izleyen bu Avrupa konferansına zemin oluşturdu.

Kimi zaman AGİK'in kökeni Şubat 1954'te yapılan Dörtlü Berlin Konferansı'na ve "Avrupa Ortak Güvenlik Paktı"na ilişkin Sovyet önerisine dayandırılır. Bu öneride herşeyden önce Almanya'nın yeniden silahlanmasını önleme ve Atlantik İttifakı'na katılmasını engelleme manevrası yatıyordu. 1955'te Varşova Paktı'nın kurulması bu ilk girişimin başarısızlığını ortaya koydu.

Ama özellikle altmışlı yıllara damgasını vuran Doğu-Batı arasında "yumuşama"nın ardından, bir Avrupa konferansı toplanması düşüncesi belli bir itibar kazanmaya başladı. İlk dönemde, AGİK, Şansölye Brandt'ın *Ostpolitik*'i ile iki-taraflı bir temelde girişilen, daha sonra 1971'de Berlin hakkındaki dörtlü anlaşmayla belirlenen ülkesel *statüko*nun tanınması politikasını taçlandırdı.

Bununla birlikte, Sovyetler'in bu diplomatik ba-

şarısının, Avrupa devletleri arasındaki ilişkileri düzenlemesi gereken bir iyi hal yasasını kabul etme biçiminde bir karşılığı da vardı. Ve sonuçta, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin 1989'da doruğa varan "barışçı devrim"ine izin veren, 1975'te Helsinki Sonuç Belgesi tarafından konan bu ilkelerdi.

Berlin Duvarı'nın çöküşü, daha sonra da "dört artı iki andlaşması" ile çerçevesi çizilen Alman birleşmesi böylece savaş-sonrasının sona erdiğini ortaya koydu. Eski savaşan tarafların tamamı arasında resmî bir barış andlaşmasının bulunmaması nedeniyle, kartların Avrupa'daki bu yeni dağılımını topluca benimsemek ve yeni bir bölgesel güvenlik kavramına yolu açmak Paris Şartı'na düştü.

Şu halde, AGİK'in gelişimine, umutları ve düşkırıklıklarını birbiri ardına getiren üç büyük aşama ritm kazandırmıştır: 1975'te Helsinki Sonuç Belgesi'nin imzalanmasıyla *yumuşamanın zaferi*ni gösteren birinci aşama (I); seksenli yılların ortalarına kadar, *üstlenimlerin çiğnenmesi*yle sürecin felce uğramasının karakterize ettiği bir belirsizlik dönemi (II); nihayet, bu tarihten beri, 1990'da Paris Şartı'yla benimsenen *yeni bir Avrupa düzeninin* arayışıyla açılan aşamalı bir bloksuzlaşma (III).

I. Yumuşamanın Zaferi

1. Sovyet Girişimleri - Altmışlı yılların sonlarından başlayarak, Sovyetler Birliği, Avrupa güvenliğine ilişkin bir konferans toplanmasına yönelik önerilerini artırarak sürdürmekten vazgeçmedi. 1966 Temmuzu'nda, Andrey Gromiko'nun Nisan ayında Roma'ya yaptığı bir ziyaret sırasında İtalyan yetkililer nezdindeki ilk girişiminin ardından Varşova Paktı, Bükreş'te, Almanya'nın bölünüşünü kabul etmeye yönelik bir "Avrupa'da Barış ve Güven-

liğin Güçlendirilmesi Bildirisi" benimseyerek iki askerî ittifakı dağıtma ve bunların yerini ABD'yi dışarıda bırakacak yeni bir Avrupa güvenlik sistemiyle doldurma çağrısında bulundu.

Sovyetler'in Çekoslovakya'ya müdahalesinin ertesinde, Varşova Paktı, 17 Mart 1969'da kabul edilen Budapeşte bildirisinde böyle bir konferans toplanmasını resmî olarak yeniden önerdi. Bununla birlikte, Sovyetler Birliği Beyaz Saray'da ABD'nin konferansa katılmasını kabul edeceğini ve ittifakların dağıtılması koşulunu ileri sürmekten vazgeçeceğini ilk kez hissettirdi. Birleşik Devletler ise, Berlin sorununun somut bir düzenlemeye bağlanmasını önkoşul olarak ortaya koydu.

Henry Kissinger, Büyükelçi Dobrinin'in bu konudaki girişimlerini şöyle aktarmaktadır: "[Önerilerine göre] Avrupa güvenliği konferansı 1970'in ilk yarısında gündeminde iki konuyla toplanmalıydı: Avrupa devletleri arasındaki ilişkilerde kuvvet kullanmanın ve kuvvet kullanma tehdidine başvurmanın reddedilmesi; Avrupa devletleri arasında ticari, ekonomik, teknik ve bilimsel değişimin yoğunlaştırılması". "Hem saptanan tarihe hem de gündeme itiraz ettim" diye eklemektedir; "diğer görüşmeler, özellikle de Berlin üzerindeki görüşmeler ilerlemeden tarih kabul edemezdik. Bunun gibi, Sovyetler'in, Bonn'un *Ostpolitik*'inin sonuçları yeterince belirginleşmeden Avrupa'da *statüko*nun kabul edilmesinde direnmesine izin veremezdik: Almanya'nın bölünmesini kabul etmenin sorumluluğunu üstlenmek bize değil Bonn'a düşerdi. Üstelik, gerilim sürdükçe ticari ve teknik değişimleri geliştirmek saçma olurdu."[1] Öte yandan, Finlandiya, 5 Mayıs 1969'dan beri, konferansın kendi başkentinde, Helsinki'de toplanmasını kabul etmeye hazır olduğunu bildiriyordu.

1 Henry Kissinger, *A la Maison-Blanche*, Fayard, C. I, s. 433.

Bu sırada, Amerikalıların bu konudaki kapalı tutumlarına karşın, Batılı ülkeler böyle bir konferansın toplanmasına giderek daha yatkın görünüyorlardı. NATO çerçevesinde, Nisan ve Aralık 1969'da, daha sonra Mayıs 1970'te Roma'da, Sovyet girişimine yanıt vermek üzere, insancıl ve askeri sorunlar üzerinde duran ortak bir strateji kabul edildi.

Fransa, kendi adına, *statüko*nun kabul edilmesini ve blokların mantığını aşan bir diyalogu salık veriyordu: Dışişleri Bakanı Maurice Schumann, "Bu konferansın amacı, eğer, daha sonra Avrupa ülkelerinin tamamına -BM üyelerinin BM Andlaşması'nı imzalayarak vazgeçtikleri- kuvvet kullanmanın reddini kararlaştırma ya da -doğrusunu söylemek gerekirse, konferansa ve yakınlaşmaya gerek kalmadan yapabilecekleri ve zaten yaptıkları- ticari değişimlerini artırmaya yönelik yolların incelenmesini sağlamak için Doğu Almanya ile Federal Almanya Cumhuriyeti'ni eşitlik koşullarında aynı masaya oturtmaktan ibaretse, o zaman bu girişim *statüko*yu kabul etmekten başka bir yere götürmez. Ama aksine, eğer amacı, blokları ya da karşı karşıya olan bloklara göre yer alan hükümetleri değil de ülkeleri yüz yüze getirmekse, ve eğer bu ülkeler konferansta hemen, ya da yavaş yavaş ve adım adım, ulusal kişiliklerini doğrulama fırsatını bulurlarsa, o zaman bu girişim yumuşamanın benimsenmesine götürebilir" diyordu.[2]

Batılıların ilkelere sıkı sıkıya bağlı bu önkoşullarının karşısında, Sovyetler Birliği, kendini, belirli bir takvimi elde etmek için verdiği ödünleri çoğaltan talip durumunda buldu. Batılıların yeşil ışığı ancak 26 Mayıs 1972'de imzalanan stratejik silahların sınırlandırılması hakkındaki SALT Anlaşmaları'nın sonuçlandırılmasından sonra, 30-31 Mayıs 1972'de

[2] 28 Nisan 1970, *AFDI*, 1970, s. 945.

bir NATO toplantısı sırasında, her iki ittifak bünyesinde konvansiyonel silahlara ilişkin MBFR (*Mutual and Balanced Force Reductions*) görüşmelerinin Viyana'da açılışına paralel olarak "Avrupa'da güvenlik ve işbirliği hakkında bir konferans hazırlamak amacıyla çok-taraflı görüşmeler"e başlamak üzere elde edilebildi.

2. Hazırlık Çalışmaları - Konferansın "çok-taraflı hazırlık" aşaması Helsinki'de 22 Kasım 1972'den 8 Temmuz 1973'e dek devam etti. "*Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı Sorunu Üzerinde Helsinki Danışmaları*" adıyla biraraya gelen Avrupa devletlerinin temsilcileri, gelecek konferansın usule ilişkin çerçevesini, "Helsinki Danışmalarının Son Tavsiyeleri" başlıklı bir belgede saptadılar.

Konferansın gündemini dört altbölüme ayrılmış olan bu belge belirlemiştir: on ilkenin sıralanışı ve güvenlik alanında güven önlemlerinin anımsatılması ile "Avrupa'da güvenliğe ilişkin sorunlar"; "ekonomi, bilim ve teknik, ve çevre alanlarında işbirliği"; kişiler arasında temaslara, bilgiye, kültür ve aynı zamanda eğitim alanında işbirliği ve değişimlere yönelik "insancıl ve diğer alanlarda işbirliği"; nihayet, dördüncü bir bölüm "gerçekleştirilen ilerlemeler temelinde" "konferansın izlemelerini" anımsatmakla sınırlı kalmaktadır.

Tavsiyeler aynı sakınımla konferansın gerçekleştirilmesini üç aşamalı olarak öngörmektedir: Konferansı açmak üzere Dışişleri Bakanları'nın bir toplantısıyla belirlenen bir ilk aşama; bir "eşgüdüm komitesi"nin sonuçları belirli aralarla değerlendireceği komisyon ve alt-komisyonların çalışma aşaması; nihayet düzey ve tarihinin daha sonra saptanacağı "törensel bir oturum"la "Konferans'ın sonuç belgeleri"ni kabul etmek üzere üçüncü bir aşama.

AGİK'in ilk aşaması, Dışişleri Bakanları düzeyinde 3-7 Temmuz tarihleri arasında bu temeller üzerinde gerçekleşti.

Dönemin Fransa Dışişleri Bakanı, Michel Jobert, bu çalışmayı sert biçimde betimledi: "Bu buluşmanın hazırlanışı, her ülkenin en iyi ve en kötüyü, coşku ve sakınımı, hareketsizlik ve manevra isteğini, uzakgörüşleri ve tepkiselliği, hukukçunun yersiz ayrıntıları gibi diplomatın da şaşkınlığını ortaya döktüğü ve güvenlik ve işbirliğine giden çizginin nereden geçtiğini ancak uzmanların -eğer hala zevki ve yeteneği kalmışsa- açıklayabileceği öylesine çok oturum saati ve öylesine çok kağıtlarıyla -hiçkimsenin gizleyemeyeceği- olağanüstü bir gevezelik oldu."

Söylev bir uyarıyla devam ediyordu: "Diyordum ki, kamuoyunun, böylesine prestijli, böylesine beklenen bir konferansın, -isteklerinin tersine- sahte güvencelerle zihinleri yanıltabileceğini bilmesi gerek. Böyle olmaması için, her ulusun barışını, güvenliğini savunma kararlılığı vazgeçilmez bir önem taşımaktadır..."[3]

Cenevre'de 18 Eylül 1973'ten 21 Temmuz 1975'e kadar süren ikinci aşama, Sonuç Belgesi'nin temel başlıklarını oluşturacak olan çeşitli "sepet"lerin görüşülmesine olanak verdi. Batılıların kesin tutumu, verilen sözlerle gerçekler arasında tam bir ayrılığı gösterse de, insancıl sorunlara ilişkin "üçüncü sepet" üzerinde önemli ödünlerle sonuçlanmasını sağladı. Ama Sovyetler Birliği, Giscard d'Estaing'in belirttiği gibi, "Batı kamuoyunu harekete geçirmeye yönelik barışa davet stratejisi"ni izlemeyi iyi biliyordu: "Cenevre'de uzun ve son bir toplantı başlamıştı.

Bu toplantıyı, Aralık ayının başında Rambouillet'ye

[3] Michel Jobert, *Mémoires d'avenir*, Livre de Poche, s. 27.

ziyareti sırasında Leonid Brejnev'e, bunların bizim için bir anlaşmanın vazgeçilmez koşulları olduğunu belirterek hazırlamıştım. Bu buluşma, yazdan beri tıkanan görüşmelerin çözülmesini sağlamıştı. Birbiri ardına gelen başarısızlık homurtuları ve Sovyet diplomatlarının karşıtlarının direnişini sınamakta uzman oldukları oyalama manevralarından sonra, mucize ürünü gibi görünen ama gerçekleşen bir anlaşmaya varıldı."[4]

3. Sonuç Belgesi'nin İmzalanması - Bu anlaşma, üç günlük bir zirvenin sonunda,AGİK'in otuz beş devlet, hükümet ve parti başkanı tarafından, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin önünde, 1 Ağustos 1975'te resmen imzalandı. Helsinki zirvesi, uluslararası sahneye yeni çıkmış bir Gerald Ford karşısında, komşu Finlandiya'nın başkentine trenle gelen Leonid Brejnev için kişisel bir zaferi göstermektedir.

Titiz görüşmelerden sonra, resmî söylevlerin bitmek bilmeyen bıktırıcı sözleri ve ikili görüşmelerin sürekli yer ve durum değiştirmesiyle halka açık diplomasiye sıra geldi. "Kimsenin kendini dışlanmış hissetmek istemediği ve herkesin, medyaların gözünde kendi heyetinin etkisini yükseltmeye çabaladığı bir buluşma burgacının içine girilmişti. Büyükler diğerlerini kabul etmek için kendilerine yalvartıyorlar, küçüklerse kendilerine yol açmaya çalışıyordu" diyordu

Giscard d'Estaing, genel oturumda Fransa'nın durumunu hatırlattıktan sonra. "Herkes için aynı olan kurallara hep birlikte bağlanarak, yumuşamanın ölçü ayarını tanımlıyoruz. Manevî ve siyasî olarak, eylemlerimizi bir iyi hal yasasına uygun kılmayı üstleniyoruz. Aynı zamanda artık hepimiz için ortak

[4] Valéry Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie*, Cie 12, C. 2: *L'affrontement*, s. 138 vd.

olan ölçütler temelinde kendimizi diğer devletlerin yargısına sunmayı da kabul ediyoruz."[5]

Sonuç Belgesi basında sönük karşılandı. *Le Monde*'da, André Fontaine, "Sözcükler ve Şeyler" başlığı altında, metnin zayıflıklarını belirtmekten zevk alıyordu: "Bu saçma sözlerin Fransızca versiyonundaki zarafeti, yalnızca uzun zaman Avrupa'nın dili olmuş bir dilin çöküşünü göstermiyor, aynı zamanda bütün zamanların diplomatlarının kusurlarından birini, kimsenin kendini değiştirebilecek güçte hissetmediği ama razı olmakta güçlük çektiği gerçekleri kofluklarının göze çarpmaması olanaksız sözcüklerle yumuşatma çabasını günışığına çıkarıyor (...) Gerçeklerin, sırf anlaşma imzalandığı için bugünden yarına değişeceğine inanmak gözünü yummaktır. Ama diyelim ki, en azından bir süre boyunca, yapılması daha zor şeyler olacaktır... Topu topu, daha ilk ihlalden itibaren, uyulması gerektiğini hatırlatmaya kararlı olmak için imzalanacak olan vaadleri yeterince ciddiye almaktır."[6]

II. Üstlenimlerin Çiğnenmesi

Konferansın kendinde bir amaç -Avrupa güvenliğinin ilerlemesine bağlı devam eden bir süreç olarak değil, sonuna gelmiş bir çalışma- olarak görülmemesi nedeniyle, AGİK'in yakın geleceği çelişkili tutumlara yol açtı: Sovyetler, "Avrupa işleri" üzerinde sürekli bir gözetim hakkına sahip olmanın yolu olarak AGİK'in kurumsallaştırılmasını sağlamaya çalışıyordu. Batılılar Sonuç Belgesi'nde kabul edilen üstlenimlerin uygulanmasının denetimini, ağır yapılar altına da girmeden, yerleştirmek istiyordu. Bu konuda, önceden belirli bir takvime bağlanmadan daha

[5] *Ibid.*

[6] *Le Monde*, 29 Temmuz 1975, *L'histoire au jour le jour* içinde, C. 4, s. 13.

sonraki aşamaların çalışmaların iyi gitmesine bağlı olduğu süreli izleme toplantılarının öngörülmesinde uzlaşıldı. Böylece Konferans, yumuşamanın "barometresi" olarak hizmet edecekti.

Sırasıyla Belgrad, Madrid ve Viyana'da yapılan üç temel izleme toplantısının durumu buydu.

1. Belgrad Konferansı - Helsinki Sonuç Belgesi'nin kendisi, 15 Haziran 1977'de Belgrad'da "yeni bir Konferans olasılığını" gözden geçirmek amacıyla bir hazırlık toplantısının açılmasını öngörerek ilk randevunun tarihini saptıyordu. Konferans, uluslararası iklimin yeni gerilimlerle yüklenmeye başladığı bir dönemde, 4 Ekim 1977 ile 9 Mart 1978 arasında yapıldı. Başkan Carter tarafından 1977'de ortaya atılan insan hakları diplomasisinin karşısında, Sovyet yaşlılar iktidarı (gérontocratie) ideolojik kapanışını ve askerî gücünü ortaya koydu. Konsensuse varılamaması nedeniyle Konferans başarısızlığın saptanmasıyla sonuçlandı. Kapanış Belgesi bunu, özellikle de insan haklarına ilişkin çıkmazı belirtmekle yetindi: "Toplantıya sunulan çeşitli öneriler üzerinde konsensus sağlanamamıştır"... Sonuçta, Sovyetler'in "karışmama" ilkesini, Batılıların ise Sonuç Belgesi'ne tamamıyla uymayı savunmasıyla herkes kendi anlayışını kesin olarak ortaya koymuş oldu. Bu başarısızlığa karşın, dakik konulara ilişkin üç uzmanlar toplantısının ve bir izleme toplantısının yeni bir randevusuyla süreç devam etti.

Bununla birlikte, -alınan yolu iyi ölçebilmek için- sahte bir "ideolojik yumuşama" adına, Sonuç Belgesi'ne karşı Fransa'da o dönemde gösterilen sakınıma değinilebilir. Ortak bir tutumu salık veren bir parlamenterin sorusuna verdiği yanıtta, Dışişleri Bakanı, "Helsinki Sonuç Belgesi'nin uygulanmasının denetiminden söz edildiğinde, bu belgenin manevî ve siyasî bir üstlenim değeri bulunduğunu, ama uyul-

maması uluslararası hukukun ihlali olarak değerlendirilebilecek bir andlaşma olmadığını akılda tutmak doğru olacaktır. Zaten, durum böyle olsaydı bile, saygıdeğer parlamenterin salık verdiği gibi bir denetim mekanizmasının kurulması, siyasî ve hukuksal sorunların ortaya çıkması tehlikesini doğururdu; AGİK'e katılan ülkelerin küçük bir bölümünün konferansın diğer üyelerinin tutumu için ortak bir mahkeme olarak ortaya çıkması olgusu, bu üyeler bakımından ters tepkiler uyandıracak ve istenen sonuçları kolaylaştırmaktan çok tehlikeye düşürecek niteliktedir." diyordu.[7]

2. Madrid Konferansı - İkinci izleme toplantısı da daha iyi koşullarda gerçekleşmedi. 9 Eylül 1980'den başlayarak yapılan bir hazırlık toplantısının ardından, Konferans, 11 Kasım 1980'den 9 Eylül 1983'e kadar, bu yolla sembolik olarak Avrupa uyumuna yeniden kabul edilen İspanya'nın başkentinde yapıldı. Konferans, hem "Avrupa füzeleri" kriziyle, hem Doğu'nun birçok ülkesinde insan haklarının ihlaliyle, hem de Polonya'da 13 Aralık 1981'de savaş hali ilan edilerek sağlanan bastırmayla kendini gösteren soğuk savaşın geri dönüşünün etkisi altındaydı. Kızılordu'nun 1979'dan beri Afganistan'a müdahalesi ya da Kore Havayolları'na ait Boeing'in Sovyet avcı uçakları tarafından 31 Ağustos 1983'te, -konferansın kapanışının arifesinde- düşürülmesi gibi diğer krizler resmî olarak "alandışı" idiyse de, onlar da çalışmaların iklimini ağırlaştırmaktan geri durmadılar.

Fransa temsilcisinin Madrid Konferansı'ndaki açış konuşması bu kaygıları yansıtmaktadır: "Gerçekte umut etmek boşunadır ve Avrupa'da yumuşamanın, dünya dengesi için hassas olan bölgelerde gerçekleşen çatışmalardan bağımsız olarak gelişebileceği de

7 19 Ağustos 1976, *AFDI*, s 1014

hiçbir zaman hayal edilmemiştir. Avrupa, görmezden gelebileceği bir evrendeki bir vaha değildir. Onun bütünleyici bir parçasıdır. Zaten bunun için Sonuç Belgesi'nin imzacıları bağlandıkları ilkelere evrensel değer vermede anlaştılar. İstediler ki kendi kendilerine dayattıkları yükümlülükler yalnızca karşılıklı ilişkilerinde değil, başka devletlerle ilişkilerinde de açıkça geçerli olsun.

İşte Afganistan'a müdahalenin ülkelerimizin herbirinde bu denli derinden hissedilmesi bu yüzdendir. Kendi başına da kabul edilemez olan bu müdahale, bir aşamasını toplantımızın oluşturması gereken her türlü girişimi derinden tehdit etmektedir ve eğer çaresi bulunmazsa, yalnızca bir sondan ibaret olabilecektir.

Ancak aynı şekilde Avrupa'da olup biten de kaygı doğurmaktadır. İnsanlar yalnızca bugün adına toplandığımız Helsinki Sonuç Belgesi'ni ileri sürdükleri için izlendiler, işkence gördüler, mahkum edildiler (...) Burada sözkonusu olan, Batı ve Doğu'nun ideolojilerinin karşılıklı değeri üzerine eski ve kısır tartışmayı yeniden açmak değildir. Biraz önce anımsattığım ihlaller, saldırılar, sınırlamalar, ideoloji farklılıklarının ve siyasî sistemlerin dışında yer almaktadır. Bunlar, Helsinki'de üzerinde özgürce ve bilerek anlaştığımız en temel ve en tartışılmaz insan haklarına dokunmaktadır."[8]

Olayların bu sürekli baskısı, özellikle Polonya krizinin ardından, konferansı kopma noktasına kadar götürdü: artık kimsenin inanmadığı bir yumuşama döneminden kalma bir ritüeli sürdürmek mi gerekiyordu, yoksa başarısızlığını kabul ederek AGİK sürecine bir son vermek mi? Bunda, Helsinki üstlenimleriyle gerçekler arasındaki sürekli bir karşılaştırmaya taraftar olanların uslamlamaları

[8] 14 Kasım 1980, *La politique étrangère de la France*, Doc. fr., s. 26.

ağır bastı. Sonuç Belgesi'nin "geçersizliğini ilan etmek" -hukuksal bir yorum yanlışlığının sözkonusu olmasının ötesinde- Sovyetler Birliği'ni her türlü nirengi noktasından ve her türlü alıkonmadan kurtarmaktan başka bir anlam taşımayacaktı. Herşeye karşın, konferansın, uzun sürelerle askıya alınması pahasına, belli bir ilerlemeyi ortaya koyan bir kapanış belgesiyle sonuçlanması için bağlantı korundu.

"Çalışanların özgürce sendika kurma hakkı"na -Polonya bağlamında fazla sembolik de olsa- ve din özgürlüğüne değinildi; Stockholm'de güven ve güvenlik artırıcı önlemlere ilişkin bir konferansın toplanması ve insan hakları ile kişiler arasında temaslar çerçevesinde ele alınan konuları genişleten beş yeni uzmanlar toplantısı yapılması öngörüldü.

Varılan bu sonuçta, herkesin bu üstlenimleri kendine göre yorumladığı "ikili dil"in zaferi, ya da aksine, Oscar Wilde'ın deyişiyle, "ikiyüzlülük, kötülükten erdeme bir sungu" olsa da, önemli bir ilkesel onaylama görmek mümkündür.

3. Viyana Konferansı - Madrid Kapanış Belgesi, 23 Eylül 1986'yı bir dahaki hazırlık toplantısının, 4 Kasım 1986'yı da Viyana'da yapılacak olan üçüncü izleme toplantısının tarihi olarak saptamıştı. Konferans, Kremlin'deki kuşak değişimi sayesinde, yeni bir iklim içinde açıldı. Ekim 1986'da, Reykjavik'teki Reagan-Gorbaçov zirvesi iki büyükler arasındaki diyalogun sakınımlı biçimde yeniden başladığını gösteriyordu; öte yandan,Andrey Saharov, Aralık ayında, 1980'den beri gözetim altında tutulduğu Gorki'deki sürgünden ayrılabildi, bu da Komünist Parti'nin yeni genel sekreterinin ortaya attığı "glasnost" politikasına ilk inandırıcılığını kazandırıyordu.

Bununla birlikte, başlangıçtaki saptama, Fransız bakanın, Jean-Bernard Raymond'un açış konuşmasında vurguladığı gibi, hala suçlayıcıydı: "İkinci

Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından, Dresden ya da Bratislava'da doğmuş olan bir genç, yumuşama olarak adlandırılan bir dönemde, Avrupa'nın "ortak ev"i olarak tanımlanan bir alan içinde, hala bir ülkeden diğerine geçmesinin, haberleşmesinin, özgürce düşünce alışverişinde bulunmasının mümkün olmadığını nasıl anlayacak ve *a fortiori* kabul edecektir? Bu durumda Helsinki'nin kazanımlarını meşru olarak sorgulayamayacak mıdır? Ve gerçekte, 1986'da, hala, Avrupa'nın bazı bölgelerinde, 18. yüzyıl düşünürlerinin şu sözlerinin tamamen uygun düştüğü bir durum vardır: "Söz çoğunlukla bir ayaklanma ve özgünlük bir başkaldırı olarak değerlendirilmektedir." Böylesine karmaşık bir konuda böylesine uzun dönemden beri çabalayıp duran delege kuşaklarının elde ettiği sonuçları alaya alanların kuşkuculuğu böylece besleniyor ve bir ölçüde doğrulanıyor. Bununla birlikte, Sonuç Belgesi'nin getirdiklerini oluşturanlardan hiçbiri bugün aşılmış ya da kadük olarak değerlendirilemez..."[9]

Yine de, konferansın sonunda, 15 Ocak 1989'da kabul edilen kapanış belgesi, sürecin bütünü içinde yeni bir hareket noktası oluşturuyordu. Gorbaçov diplomasisinin adımları arasında, Sovyet bloku, gerçekten de uluslararası sahnede bölünmeye başladı ve AGİK bünyesinde görüşmelerin ilerlemesini kolaylaştırdı; ama aynı zamanda AGİK de Macaristan ve daha sonra Polonya ile reform kampının güçlenmesine ve Sovyet "ağabey"inin desteğinden yoksun son Stalinci rejimlerin yalnız bırakılmasına katkıda bulundu. Böylece Romanya, kapanış belgesinin kabulü sırasında, yandaşlarının derhal itiraz ettiği bir yorum bildiriminde bulunarak savunma durumuna geçti.

[9] 4 Kasım 1986, *ibid.*, s. 11

Esasa ilişkin kazanımların, özellikle de din özgürlüğünün yanısıra, Viyana belgesi, son diktatörlükler yavaş yavaş yıkılırken, 1989 yılı boyunca daha çok bir güç sınaması olacak olan çok yoğun bir konferans ve toplantı takvimi de kabul etti.

III. Yeni Bir Avrupa Düzenine Doğru

Görünüşte henüz hiçbirşey elde edilememişti, çünkü AGİK sürecindeki bütün kararlar konsensusle alınıyordu. Dolayısıyla tek bir devlet herhangi bir zamanda bütün diğer katılan devletler arasındaki ortaklığı bozabilirdi. Bununla birlikte, görüşmeler sırasında blok sisteminin ortadan kaybolması, AGİK'in çalışma yöntemlerini değiştirecekti. Böylece, Viyana Kapanış Belgesi'nin yeni atılımından başlayarak, 1991'deki doğruluk sınamasından önce, 1989'da artçı muharebelerle, daha sonra Paris zirvesinin toplanmasıyla siyasî yarma harekatıyla, çalışmaların aşamalı olarak dengelenmesinden söz edilebilir.

1. Artçı Muharebeler - Viyana Belgesi ile öngörülen ilk uzman toplantıları görünürde önemli herhangi bir sonuç alınamadan tamamlandı: Fransız devriminin yüzüncü yılında, Haziran 1989'da Paris'te toplanan AGİK İnsani Boyut Konferansı'nın ilk toplantısının sonunda hiçbir metin kabul edilemedi. Konferans boyunca sürekli olarak yalnız bırakılan Romanya her tür konsensusü engelledi. Başkan Çavuşesku rejiminin diplomatik "karantina" altına alınmasını hiçbir şey Romanya Dışişleri Bakanının açış konuşmasının, diğerlerininki kimi zaman coşkulu -Şevardnadze'de olduğu gibi- ya da en azından kibar alkışlarla karşılanırken, kurşun sessizliğiyle karşılanması kadar iyi simgeleyemezdi. Bununla birlikte, Romanya'nın, Viyana'da benimsenen me-

kanizmayı kabul edilemez bir müdahale olarak reddetmesine ve çeşitli fırsatlarla Batılı devletler ama aynı zamanda Macaristan tarafından da açıkça suçlanmış olmasına karşın, bütün konferans boyunca katılımcı kalması, umutsuz durumdaki bir rejim için bile, AGİK çerçevesinin sahip olmaya devam ettiği önemi göstermektedir.

Sofya'da, Ekim 1989'da düzenlenen çevrenin korunması toplantısı bu yalnız bırakma mantığını sonuna kadar götürecekti: Romanya'nın bir sonuç bildirisi üzerindeki her türlü konsensusü önleyen engellemesi karşısında, diğer otuz dört katılımcı, toplantının "belge"sini oluşturmasa da, çalışmaların altında yatan güçler dengesini gözler önüne seren ortak bir öneriyi destekleyeceklerdi. Sofya toplantısı iç planda da önemli bir etki doğurdu, çünkü ilk kez, "resmî" olmayan gruplar, özellikle çevreci hareketler, Batılı hükümetlerdışı örgütlerin sözcülüğüyle, kamuoyu önünde kendilerini gösterebildiler. AGİK'in bu etkisi, komünist rejimin bünyesindeki iç rekabeti körükledi, denetlenemeyen "gösteriler" nedeniyle gözden düşme tehlikesiyle karşı karşıya kalan Dışişleri Bakanı Mladenov, 10 Kasım 1989'da Jivkov'u düşürerek daha önce davrandı.

Aynı sırada, Berlin Duvarı'nın yıkılması, Sovyetler Birliği için en duyarlı stratejik noktada "Brejnev doktrini"nin fiilen terkedildiğini maddi olarak ortaya koydu. Bununla birlikte, paradoksal olarak, Brejnev doktrininin reddi, her rejimi reform kampını sertçe reddetmede ya da olayların baskısına yavaş yavaş boyun eğmede tek söz sahibi kıldı. Böylece, aralık 1989'da Prag'da barışçı "kadife devrim"den sonra, Bükreş'teki diktatörlüğün kanlı yıkılışı geldi. Artık özgürlük dalgası bütün Avrupa'yı kaplamıştı.

2. Siyasî Yarma Harekatı - Avrupa'daki yeni duruma ilişkin bir zirvenin yolu, Roma'da, Capito-

le'deki söylevinde Gorbaçov tarafından ortaya atılan düşünceye uygun olarak, 30 Kasım 1989'dan beri açıktı. Böylece, İtalya, Sovyet diplomasisine yönelik sürekli ilgisi sayesinde, Moskova'nın Pan-Avrupa girişimlerinin yöneldiği ilk devlet olma özelliğini korudu. Mitterrand, 6 Aralık 1989'da Kiev'deki buluşmalarında Sovyet girişimine destek verdi, kısa bir süre sonra Paris, başkanın Berlin'e 20 Aralık 1989'da yaptığı ziyaret sırasında, zirveye evsahipliği için "hazır" olduğunu doğruladı. Avrupa Topluluğu'nun dışişleri bakanları da, Ocak 1990'da, Birleşik Devletler'e danışmadan, onun zararına, bu yolu izlediler.

Ama tıpkı 1975'te Helsinki zirvesi sırasında olduğu gibi, Avrupa güvenliği alanındaki ilerlemeler böyle bir konferansın çağrılmasını koşullara bağlıyordu. Böylece, 14 Aralık 1989 tarihli Atlantik Konseyi, sakınımlı sözcüklerle, "1992'de yapılması öngörülen Helsinki izleme konferansından önce siyasî düzeyde bir AGİK toplantısı yapmanın yararını" inceleme niyetini anımsatıyordu. Londra ve Washington, siyasî ve askerî alanlarda açık arttırmayı yükseltti, Moskova ise yeni Avrupa hareketinin böyle bir uluslararası kabulü için talip konumundaydı.

AGİK'e egemen olan, uzlaşmaz iki ideolojinin çarpışması iken, Marksist kampın çöküşü, Sovyet yöneticiler tarafından "evrensel değerler" olarak sunulan Batılı değerlere bağlanma biçiminde kendini gösterdi. Liberalizmin bu zaferini ortaya koymak için, toplantının konusu buna tam olarak uygun değilse de, ilk fırsat elverişliydi. Bonn'da Nisan 1990'da toplanan Avrupa'da Ekonomik İşbirliği Konferansı'nın sonunda, katılan devletler, AGİK sürecinde ilk kez olarak alışılagelen ikili yorumlardan arınmış bir temel belge kabul ettiler. Bu belgede, "siyasî çoğulculukla pazar ekonomileri arasında varolan bağı" selamladılar ve AGİK İnsani Boyut Konferansı'nın

çalışmalarını önceleyerek, "özgür, süreli ve dürüst seçimler temelindeki çok-partili demokrasi"ye ve "insan haklarına saygı temeline ve etkili, ulaşılabilir ve adil hukuk sistemlerine dayalı hukukun üstünlüğü ve herkese yasalar önünde eşitlik"e atıfta bulundular. Amerika'nın "serbest ve dürüst seçimler"e ilişkin bir önerisinin neredeyse ütopik bir vaat yarışı, hatta çalışmaların iyi iklimini kararta antikomünist bir provokasyon olarak görüldüğü Haziran 1989'daki Paris toplantısı hatırlanırsa, bir yıldan daha az bir zamanda ulaşılan ilerleme şaşırtıcıdır. Fransa da artık çoğulcu demokrasiden ve insan haklarından ayrılmaz olan hukuk devleti kavramını ileri sürmüştü. Bonn belgesi, bu yeni üçlüyü, Amerikan ideolojisine uygun olarak, pazar yasası ve bireysel çıkar arayışına dayanan "liberal kapitalizm"e sıkı sıkıya bağlamaktadır. Kopenhag toplantısının açılışından başlayarak, 5 Haziran 1990'da toplanan "dışişleri bakanlarının özel bir toplantısı", "devlet ve hükümet başkanlarının Paris'te bir zirve toplantısı yapması" ilkesini benimsiyor ve izleyen 10 Temmuz'dan itibaren Viyana'da bir "hazırlık komisyonu" toplanması çağrısında bulunuyordu.

Bu arada, 6 Temmuz 1990'da Londra'da Atlantik Konseyi'nin zirve toplantısı, "yeni ve umut verici bir dönem"in gelişini selamladıktan sonra, özellikle Batılıların AGİK'in geleceğine ilişkin beklentilerini ayrıntılarıyla betimliyordu. Başkan Bush, zirve sırasında, Paris Şartı'nın NATO belgesine borçlu olduğu herşeyi belirtmekten çekinmeyecekti: "Bu hafta imzalayacağımız bildiride (Londra zirvesi sırasında) tartışılan düşüncelerden böylesine çoğunun bulunduğunu görmekten mutluyum..." Paris toplantısının girişimi Sovyetler Birliği'ne aitse, içeriğinin de titizlikle Birleşik Devletler tarafından belirlenmiş olduğunu görmek gerekir.

Buna koşut olarak, "Alman sorunu"nun düzenlenmesinde de hızlı ilerlemeler sağlandı. "2+4" -iki Almanya ile dört büyük galip arasında- Konferansı'nın Mayıs'ta başlayan çalışmaları Eylül'de sonuçlandı, öte yandan iki Almanya arasında görüşülen "birleşme andlaşması" 31 Ağustos 1990'da imzalandı ve birleşme 3 Ekim'de gerçekleşti.

Viyana'da toplanan Hazırlık Komitesi bünyesindeki başlıca konuşmasında, Fransa temsilcisi durumun tamamen yeni oluşuna dikkat çekti: "İlk olarak bütün Avrupa boyunca, aynı sözcükler aynı anlamı taşıyor ve her yerde fiili olanı hukuksal olanla uzlaştırmak mümkün görünüyor. .Bir başka deyişle, eskiden, birçok aşama ve zorluklardan sonra ulaşılacak bir hedef olarak görülenler, yeni Avrupa'nın üzerinde kurulacağı ortak temel haline geliyor. Yaşadığımız ve Paris Zirvesi'nin geri döndürülemez biçimde doğrulaması gereken tarihsel dönüşüm işte bu."[10]

Nihayet, AGİK Dışişleri Bakanları'nın New York'ta 1 ve 2 Ekim 1990'da, BM Genel Kurulu'nun yanısıra, hazırlık çalışmalarını kabul etmek üzere biraraya gelmesinden sonra, Baker ve Şevardnadze arasında yapılan ikili bir görüşme, zirve sırasında sonuçlandırılacak olan Avrupa'da konvansiyonel kuvvet indirimine ilişkin andlaşmanın iki ittifakın üyeleri tarafından imzalanmasının son engellerini ortadan kaldırdı. Hazırlık komitesi çalışmalarını 17 Kasım 1990'da tamamladı, aynı gün Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemler (MDCS) Görüşmelerine İlişkin Viyana Belgesi kabul edildi. Bu arada, Avusturya'nın başkanlığında yapılan kısa bir *ad hoc* toplantı dolayısıyla, katılanlar, 1989 Ekimi'nde çevrenin korunmasına ilişkin Sofya toplantısının sonuçlarını,

[10] 10 Temmuz 1990, *ibid.*, s. 17.

Romanya'nın konsensuse katılışıyla 5 Kasım'da resmen kabul ettiler.

3. Paris Zirvesi - Titizlikle hazırlanan bu olay, yeni Avrupa için gerçekten "devrimci" de olsalar zaten kazanılmış olan sonuçlarıyla 19-21 Kasım 1990 zirvesi, acil güncel sorunlar tarafından bir ölçüde gölgede bırakıldı. Körfez krizi, bazılarının bunlarda "tarihin sonu"nu haber vermek istediği yeni tehlikeleri ortaya sererek, toplantının yanısıra tartışmaları hareketlendirdi. Üstelik, yeniden eski uyuşmazlıklarla karşı karşıya kalan, böylece Yalta'dan Sarajevo'ya, terör dengesi temelindeki bloklar mantığından, milliyetçi vaadlerin anarşisine geçme riskini taşıyan Avrupa'nın kendisine ilişkin kaygılar da bulunuyordu. Nihayet, iç planda, liberalleşme dalgası uzun dönemde geri döndürülemez gibi görünse de, katılan devletlerin birçoğunda demokratik reformların yavaşlığına ve eski aygıtlarla silahlı kuvvetlerin "yeni politika"yı sorgulaması riskine ilişkin kuşkular devam ediyordu. Şevardnadze'nin 20Aralık 1990'da, -Paris Şartı'nın imzalanmasının üzerinden bir ay geçmeden- dışişleri bakanlığından çekilmesi çarpıcı bir uyarıydı.

Paris Zirvesi de daha az önemli bir olay değildi. Yoğunlaştırılmış bir metinde, doğrudan ve açık bir üslupla, -resmî üstlenimi belirten görkemli "*biz*" ifadesine karşın- devlet ve hükümet başkanları, "Avrupa manzarasının" "Almanya'nın ulusal birliğini gerçekleştirmesi" ile barışçı biçimde değiştiğini kabul ediyorlar ve artık bütün kıtanın liberal amentüsünü oluşturan yeni ilkeler bütününü resmen benimsiyorlardı: "Devletlerimiz, demokratik kazanımları geri dönülmez kılmak için işbirliği yapacak ve karşılıklı olarak birbirlerine destek vereceklerdir (...) Tam ve bütün Avrupa yeni bir başlangıç istiyor. Halklarımızı bu büyük girişimle birleşmeye

çağırıyoruz."

Bu ortak temeller üzerinde, Mart 1992'deki Helsinki randevusundan önce, birisi Cenevre'de "ulusal azınlıklar" diğeri Oslo'da "demokratik kurumlar" üzerine iki ek uzmanlar toplantısı yapılması çağrısında bulunarak AGİK bünyesinde siyasî işbirliğinin kurumsallaştırılmasını öngörüyorlardı. Buna koşut olarak, Helsinki Konferansı'ndan önce bir sonuca ulaşmak amacıyla, Avrupa'da konvansiyonel kuvvet indirimine ilişkin andlaşmanın imzalanmasının ardından, sürdürülen güven ve güvenlik arttırıcı önlemlere ilişkin görüşmelere yeni bir hız kazandırıldı.

Paris zirvesi, protokoler görünümünün ötesinde, biraraya gelen devlet adamlarına, on beş yılda alınan yolun bilançosunu özetleme olanağını sağlayacaktı. Mitterrand'ın açış konuşmasında belirttiği gibi: "Diplomatik ve siyasî başarısızlık, geri çekilme, yerinde saymalara karşın, girişim başarıya ulaştı, ya da en azından bizi aynı proje çevresinde biraraya getirmeyi başardı. Bu ancak Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği'nin vaad yarışını reddetmede anlaşması ve başlangıçta geçersiz bir kağıt parçası olarak eleştirilen bir metni, özgürleşmelerinin bayrağı haline getirenlerin eylemleri sayesinde mümkün oldu... Onlar saygıyla anılacaklardır. Orta ve doğu Avrupa'yı sarsan, altüst eden olaylar da kalanını tamamladı. Bu zaman içinde, AGİK, soğuk savaş yılları boyunca, herkes arasındaki diyalogun kurulabileceği ve sürdürülebileceği tek yer olarak kaldı. Öyle ki bir birleşme noktası, kendisinde Avrupa'nın geleceğini ve geniş bir ölçüde barışın geleceğini taşıyan bir tartışmanın merkezi haline geldi."[11]

Geçmiş başarılara ilişkin bu tartışma götürmez saptamanın ötesinde, geriye, Paris zirvesinden güçlendirilerek çıkan AGİK yöntem ve ilkelerinin, "so-

[11] 19 Kasım 1990, *ibid.*, s. 36.

guk savaş sonrası"nın artık belirsiz Avrupasının karşı karşıya kaldığı yeni meydan okumalara uyarlanıp uyarlanmadığını sormak kalmaktadır.

4. Doğruluk Sınaması - İlk dönemde, Paris zirvesini izleyenlere egemen olan, belirsizlikti. Konvansiyonel kuvvet indirimine ilişkin andlaşma, daha imzalanır imzalanmaz, bu anlaşmaların onaylanmasını ve yine Başkan Bush'un Temmuz 1991'deki Moskova ziyaretine kadar START görüşmelerinin sonuçlandırılmasını bile geciktiren Sovyet askerî görevlilerinin hilelerine yol açıyordu. Şevardnadze, silahsızlanma konusunda oluşumuna katkıda bulunduğu güven ortamını tehlikeye düşüren bu girişimleri açıklamaktan geri kalmayacaktı.

AGİK bünyesinde Sovyet diplomasisi daha az çekingen değildi, çünkü Sovyetler, Paris zirvesinin ardından gerçekleştirilecek yeni bir kriz prosedürünün, ilgili devletinki de dahil katılan devletler arasında konsensuse dayanmasında ısrar ederek, bu yeni kurumu her türlü somut güçten yoksun bırakmaya katkıda bulunuyordu. Böylece, AGİK'in kriz mekanizmaları 1991 baharında Yugoslavya'daki parçalanma karşısında yatıştırıcı çözümler bulmakta çok da zorlanmamakla birlikte, Sovyetler'in bir iç çatışmaya karışmanın tehlikeleri konusunda direnmesi belli bir tedirginlik yaratıyordu. Sovyet hükümetine göre, "iyiniyet girişimleri ile uluslararası hukuk ve yaratacağı olası sonuçlar açısından kabul edilemez olan iç işlerine karışma arasındaki sınır son derece belirsizdir (...) Devletlerin ödevi, Yugoslavya'ya, asgari çerçevede ve Helsinki Sonuç Belgesi ile Paris Şartı'nın ruhuna uygun olarak dostça bir yardımda bulunmaktır. SSCB AGİK'in olanaklarının sonuna kadar ama yalnızca pan-Avrupa sürecinin uyumlu normları temelinde kullanılmasını dilemektedir."[12]

[12] *Le Monde*, 8 Ağustos 1991.

Bu kapalılığın kaynağını anlamak güç değildi, Yugoslavya'nın bölünmesi, Sovyet federalizminin krizinin "küçük ölçekli" bir tekrarıydı.

Bu gizli krizin yanında, ani bir sınama, Sovyetler Birliği'nde, 19 Ağustos 1991 Pazartesi günü, Mihail Gorbaçov'u deviren askerî-polisiye darbeyle ortaya çıktı. Anayasal otoritelerin yerini almaya kalkışan zecri aygıtın güçlerinin darbesi, AGİK düzeyinde, Paris zirvesi sırasında yeni kabul edilmiş olan "hukuk devleti" ilkelerini çiğniyordu. Uluslararası düzeyde ise, Helsinki ve Paris'te kodifiye edilen yumuşama ilkelerinin ani reddi, bir "soğuk savaş dönemine varma tehlikesi yaratıyordu. Komplocuların beceriksizliği, ama bunun yanısıra beş yıllık "glasnost"un ardından demokrasinin kökleşmesi ve halkın Boris Yeltsin'de somutlaşan direnme iradesi, bütün Avrupa kamuoyunun desteğiyle, darbenin başarısızlığa uğratılmasını sağladı.

Güç üstün geldiyse de, AGİK'in çıkmazı ortadaydı. Daha 20 Ağustos'taki toplantılarından başlayarak, AT Dışişleri Bakanları, Eylül'de Moskova'da yapılacak olan bir dahaki AGİK İnsani Boyut Konferansı'nı iptal etmeye karar veriyorlardı. Birçok devlet, özellikle de Hollanda ve İsveç, AGİK'in yüksek bürokratlar kriz komitesine başvurma niyetlerini dışavuruyor, AT üyeleri ise bu usulü daha ileriki bir aşamaya saklamayı tercih ediyordu. Bununla birlikte, "Avrupa uyumu"nun, uluslararası kamuoyuna meydan okuyan ve yumuşamanın kazanımlarını tehlikeye düşüren isyancı yöneticiler karşısında ne yapabileceği de sorulabilir. Bütün AGİK süreci, manevî bir mahkumiyet için boykot etmekle bir "çevreleme kompleksi"ni büyütmemek için bağlantıyı sürdürmek arasındaki eski ikilem karşısında sarsılmıştı.

Moskova darbesinin başarısızlığının ertesinde, AGİK süreci de ilkeleri sağlamlaşmış olarak çık-

mıştı; hukukun üstünlüğü ve demokrasinin gücü üstün gelmişti. Bununla birlikte, düşüncelerin örnek oluşturan değerlerinin ötesinde, güçsüzlüğe, uzlaşmaya ya da çıkmaza götüren konsensus tuzağı ile AGİK'in temel zayıflıkları hiçbir zaman olmadığı kadar açıktı. Bunun yanısıra, her türlü "geri dönüş" girişimi karşısında, vaadlerin hukuksal değeri üzerindeki sorular da -"uluslararası anlaşmalar" geri dönülmez mi yoksa son derece geçici iyi dilekler mi?-yeniden ortaya atılıyordu.

Geriye, kendi yöntem ve yapılarını arayan yeni bir Avrupa için uyarlanmalara olanak tanıyan kurumsal bir esneklik kaldı. Kriz, askerî darbe sırasında ortaya çıkan stratejik bir "boşluk"un tehlikelerini bertaraf etmek için, Polonya, Çekoslovakya ve Macaristan'dan. başlamak üzere, yeni demokrasileri Batı Avrupa'nın siyasî yapılarına bağlamanın önemini ortaya koydu. Aynı zamanda, darbenin başarısızlığı, Sovyetler Birliği'nin dağılışını hızlandırarak, "eski-Birlik"in ve onu oluşturanların bu mimarideki yerini sorgulamayı da hiçbir zaman olmadığı kadar gerekli kıldı. Daha Haziran 1991'de, Berlin'de, AGİK Dışişleri Bakanları Konseyi'nin ilk toplantısı sırasında ABD Dışişleri Bakanı James Baker, üç temel direk üzerinde "Vancouver'dan Vladivostok'a uzanan" geniş bir "Avrupa-Atlantik topluluğu" perspektifini anımsatıyordu: bu üç temel direk Atlantik ittifakı, Avrupa Topluluğu ve bu "Avrupa-Atlantik topluluğunun çatısı" olarak görülen" AGİK idi. Bakan bu topluluğun, "SSÇB dışarıda kararsız kalırsa" eksik olacağını da ekliyordu.[13]

[13] *Le Monde*, 20 Haziran 1991.

Tablo I AGİK kronolojisi

Hazırlık görüşmeleri (22 Kasım 1972 - 8 Haziran 1973).
Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (3 Temmuz 1973 - 1 Ağustos 1975): *Helsinki Konferansı Sonuç Belgesi*

İlk Temel İzleme Toplantısı: Belgrad (4 Ekim 1977- 9 Mart 1978):

- Bilimsel forumu hazırlamak için uzmanlar toplantısı, Bonn (20 Haziran - 28 Temmuz 1978);
- Uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin uzmanlar toplantısı, Montreux (31 Ekim - 11 Aralık 1978);
- Akdeniz'de işbirliğine ilişkin uzmanlar toplantısı, La Valette (13 Şubat - 26 Mart 1979);
- Bilimsel Forum, Hamburg (18 Şubat - 3 Mart 1980): Hamburg Bilimsel Forumu Raporu

İkinci Temel İzleme Toplantısı: Madrid (11 Kasım 1980 - 9 Eylül 1983): *Madrid Toplantısı Kapanış Belgesi:*

- AVRUPA'DA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ ÖNLEMLERİ VE SİLAHSIZLANMA KONFERANSI: birinci aşama, STOCKHOLM (17 Ocak 1984 - 19 Eylül 1986): *Stockholm Konferansı Belgesi:*
- Uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin uzmanlar toplantısı, Atina (21 Mart - 30 Nisan 1984);
- Akdeniz'de işbirliğine ilişkin seminer, Venedik (16 - 26 Ekim 1984);
- Kültür forumu hazırlamaya yönelik uzmanlar toplantısı, Budapeşte (21 Kasım - 4 Aralık 1984);
- İnsan hakları ve temel özgürlüklere saygıya ilişkin uzmanlar toplantısı, Ottawa (7 Mayıs - 17 Haziran 1985);
- Kültür forumu, Budapeşte (15 Ekim - 25 Kasım 1985);
- Kişiler arasındaki temaslara ilişkin uzmanlar toplantısı, Bern (15 Nisan - 26 Mayıs 1986).

Üçüncü Temel İzleme Toplantısı: Viyana (4 Kasım 1986 - 19 Ocak 1989): *Viyana Toplantısı Kapanış Belgesi:*

- AVRUPA'DA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ ÖNLEMLERİ VE SİLAHSIZLANMA KONFERANSI: VİYANA (9 Mart 1989-): *MDCS görüşmelerine ilişkin Viyana Belgesi*, 17 Kasım 1990:
- Avrupa'da konvansiyonel silahlı kuvvetlere ilişkin görüşmeler (23 devlet): Viyana (6 Mart 1989 -): *Avrupa'da Konvansiyonel Silahlar Andlaşması*, Paris, 19 Kasım 1990.
- Bilgi forumu, Londra (18 Nisan - 12 Mayıs 1989);
- AGİK İNSANİ BOYUT KONFERANSI: birinci toplantı, Paris (30 Mayıs - 23 Haziran 1989);

- Çevrenin korunmasına ilişkin toplantı, Sofya (16 Ekim - 3 Kasım 1989): *1990'da kabul edilen rapor;*
- AVRUPA EKONOMİK İŞBİRLİĞİ KONFERANSI: Bonn (19 Mart - 11 Nisan 1990): *Bonn Konferansı Belgesi;*
- AGİK İNSANİ BOYUT KONFERANSI: ikinci toplantı, Kopenhag (5 Haziran - 29 Haziran 1990): *Kopenhag Toplantısı Belgesi.*
* Zirve toplantısı hazırlık komitesi, Viyana (10 Temmuz - 17 Kasım 1990);
- Akdeniz'e ilişkin toplantı, Palma de Mallorca (24 Eylül - 19 Ekim 1990);
* **Paris zirvesi (19 - 21 Kasım 1990):** *Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı;*
- Uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin uzmanlar toplantısı, La Valette (15 Ocak - 8 Şubat 1991); *La Valette Toplantısı Raporu;*
- Kültürel mirasa ilişkin kollokyum, Krakov (28 Mayıs - 7 Haziran 1991): *Krakov Kollokyumu Raporu;*
* Ulusal azınlıklara ilişkin uzmanlar toplantısı, Cenevre (1 - 19 Temmuz 1991): *Cenevre Toplantısı Raporu;*
- AGİK İNSANİ BOYUT KONFERANSI: üçüncü toplantı, Moskova (10 Eylül - 4 Ekim 1991): *Moskova Konferansı Belgesi;*
* Demokratik Kurumlara İlişkin Uzmanlar Semineri, Oslo (4 - 15 Kasım 1991): *Oslo Semineri Raporu.*

Dördüncü Temel İzleme Toplantısı: Helsinki (24 Mart 1992 -)

Not: Temel izleme toplantılarının altı çizilmiştir.
- Her temel izleme toplantısı ilerideki takvimi saptamaktadır. Dolayısıyla Paris zirvesi Viyana'da önceden belirlenen takvimi altüst etmiştir: bu ek toplantılar yıldızla * işaretlenmiştir.
- Toplantılarda kabul edilen önemli belgeler italik yazılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM
AGİK'İN YÖNTEMLERİ

Gerçekte AGİK sürecinin başlıca üstünlüklerinden biri esnekliğinden kaynaklanır, bu onun Avrupa güvenlik sisteminin başkalaşımlarına uyarlanan derin bir evrim geçirmesine olanak sağlamıştır. Blokların çatışmasından miras kalan parlak bir kriz diplomasisinin, daha sonra konsensus arayışını amaçlayan sürekli bir görüşmenin ardından, aşamalı bir kurumsallaşma boyunca yeni bir mantık kendini kabul ettirdi; bu, Avrupa'nın yeni mimarisinde AGİK'e işlevsel bir rol biçmeye izin veriyordu.

Bu nedenle, yukarıda özetlenen önemli aşamalarının ışığında, AGİK'in yöntemlerini, *çok-taraflı diplomasi*'nin öncülerinin eylemi (I), birbirini izleyen konferansların hiyerarşisi arasından *sürekli bir görüşme*'nin gerçekleştirilmesi (II), ve nihayet yakın tarihli *kurumsallaşma girişimi* (III) olarak incelemek uygun olacaktır.

I. Çok-taraflı Diplomasi

Başlangıcından beri diplomatik bir süreç olan AGİK, temel eşitliklerini sağladığı ve görüşmelerin başlıca kişileri kıldığı devletlere, uluslararası ya da hükümetlerdışı örgütlerin, hatta bireylerin zararına, ayrıcalık sağlamaktadır.

1. Devletlerin Üstünlüğü – Konferans herşeyden

önce bir "devlet işi", devletlerarası bir forumdur, bu bakımdan 19. yüzyılda "Avrupa uyumu"nu ifade eden büyük konferansların klasik mirasçısı olarak kalmakta, ama 20. yüzyılda Milletler Cemiyeti ile ortaya çıkan "parlamenter diplomasi"nin yöntemlerini de buna eklemektedir.

A. Devletlerin Statüsü - AGİK, ister büyük güç, isterse mikro-devlet olsun, esas olarak Avrupa'da güvenlikle ilgili olan 35 ülkenin temsilcilerini biraraya getirmekteydi. Atlantik İttifakı'nın Avrupalı olmayan iki üyesinin -ABD ve Kanada'nın- katılımı ise derhal kendini dayatmıştır: ABD ve Kanada'nın varlığı yalnızca askerî alandaki görüşmeleri dengeleyerek Avrupa güvenliğini güvence altına almaya yaramıyor, özellikle, 18. yüzyılın liberal devrimlerinin mirası üzerine kurulu ortak bir değerler mirasını yansıtıyordu. Son zamanlarda Avrupa Konseyi'nin genişletilmesine ya da tanımı gereği ABD ile Kanada'yı dışarıda bırakan bir Avrupa "konfederasyonu" kurulmasına ilişkin öneriler, bu tartışmayı yeniden ön plâna çıkardı. Bununla birlikte, AGİK'i, NATO gibi, "ABD ve Kanada'nın tıkadığı bir diğer yapı" olarak görenler fazla değildir.[14]

Konferansın temellerini saptayan "Helsinki Danışmaları"na göre, "Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'na bütün Avrupa devletleri, ABD ve Kanada katılabilecektir". İlk usul kuralı uyarınca, "Konferansa katılan bütün devletler burada egemen ve bağımsız devletler olarak ve tam eşitlik koşullarında yer alırlar. Konferans askeri ittifakların dışında gerçekleşir."

Bunun dışında, bir devlete, karar alınmasına katılmadan, "Konferansın bütün aşamalarına ve ça-

[14] Michel Jobert, L'Europe mutante, *Le Monde*, 6 Ağostos 1991.

lışma organlarına katılma" olanağı sağlayan gözlemci statüsü de öngörülmüştür.[15] 5 Haziran 1990'da Kopenhag'da yapılan Dışişleri Bakanları özel toplantısının bir kararıyla, Danimarka'nın başkentinde o tarihte düzenlenen AGİK İnsani Boyut Konferansı'na katılması sağlanan Arnavutluk'un durumu kısa bir süre bu olmuştur. O zamana kadar kıtanın geçirdiği evrimden katı biçimde uzakta kalan Arnavutluk, böylece, kendi iç evriminin bu aşamasında daha derin bir üstlenim altına girmek zorunda kalmadan, AGİK sürecini daha yakından izleme olanağını buluyordu.[15] Bu statü geçici idi, çünkü, Arnavutluk rejiminin "demokratikleştirilmesi"nden sonra, Berlin'de 19 Haziran 1991'de yapılan yeni bir dışişleri bakanları toplantısı, "AGİK'in bütün üstlenim ve sorumluluklarını" kabul eden Arnavutluk'u bütün haklara sahip bir üye olarak kabul edecekti. Böylece, Paris zirvesi sırasında, Kasım 1990'da, Almanya'nın 1990'da birleşmesinin -ve eski Almanya Demokratik Cumhuriyeti'nin ortadan kalkmasının ardından katılanların sayısı geçici olarak 34'e düşmüşken, Arnavutluk 1991'de 35. katılımcı devlet haline geldi.

"Gözlemci statüsü" sorunu, dramatik bir biçimde, Kopenhag'da 5 Haziran 1990'daki Dışişleri Bakanları toplantısı sırasında, üç Baltık cumhuriyetinin bakanları tarafından "beklenmedik" bir biçimde açıklanan adaylığa ilişkin olarak da ortaya çıktı ve çözümlenemedi. Paris zirvesi sırasında, Sovyetler Birliği, diplomatik bir olay yaratarak, Baltık devletlerinin temsilcilerinin varlığına resmen itiraz et-

[15] 8 Mayıs 1990'da Başbakan Carcani Tiran Parlamentosu önünde, "bugünkü durumda, Avrupa güvenlik ve işbirliği süreci bağlamında öngörülen forum ve toplantılara katılmamız, Arnavutluk politikasına uygun düşmektedir" diyordu, *Le Monde*, 10 Mayıs 1990.

mişti. Aynı şekilde, Krakov kültürel forumu sırasında, Mayıs 1991'de, Sovyet kültür bakanı, Baltık temsilcilerini kendi heyetlerine kabul eden Danimarka ve Polonya'yı çok sert bir dille suçlamıştı. Bu tarihten itibaren, İskandinav ülkelerinin desteklediği bir "Baltık dostları" grubu, Baltık devletlerinin temsilcilerini kendi ulusal temsil heyetlerine "onur konuğu" olarak kabul etmeye karar verdi. Böylece, Temmuz 1991'deki azınlıklara ilişkin Cenevre toplantısı sırasında, haftalık bir dönüşüm uygulandı: Danimarka, ABD ve İzlanda Litvanya'yı; Norveç, Lüksemburg ve Polonya Letonya'yı; İsveç, İsviçre ve Belçika da Estonya'yı davet etti.

Bu durum ancak Ağustos'taki Sovyet darbesinin başarısızlığından sonra ve hızla değişti. Baltık devletlerinin bağımsızlığını tanıma dalgası -buna Sovyetler Birliği de dahildi- 10 Eylül 1991'de Moskova'da İnsani Boyut Konferansı'nın açılışı için toplanan dışişleri bakanlarına üç cumhuriyeti bütün haklara sahip üyeler olarak kabul etme olanağı verdi. Böylece katılan devletlerin sayısı otuz sekize çıktı.

Bu liste, Eylül 1991'deki AGİK İnsani Boyut Konferansı Moskova toplantısı sırasında gözlemci statüsünü elde etmek üzere Gürcistan ve daha sonra Ermenistan adına iletilen ve Sovyet heyeti tarafından resmen desteklenen istek gözönüne alındığında kapanmış sayılmaz. Konsensus sağlanamadığı için bu adaylıklar oturum başkanlığı tarafından değerlendirmeye alınmadı.

Üçüncü devletler sorunu farklı terimlerle kendini göstermektedir. Temel toplantılar sırasında AGİK çalışmalarına "katkı" sağlayan "katılımcı olmayan Akdeniz devletleri" bakımından çekingen bir öneri yapılmıştır: ilk AGİK sırasında Fas, Cezayir ve Tu-

nus, Mısır, Suriye ve İsrail; Belgrad konferansı sırasında bu altı devletin yanısıra Lübnan; Madrid konferansı sırasında Lübnan ve Suriye dışındaki bu devletler; nihayet Viyana konferansı sırasında ilk kez olarak Libya'nın da dahil olduğu sekiz devlet. Aynı şekilde, bu devletler, 1984'teki Venedik semineri ve 1990'daki Palma de Mallorca toplantısından önce, bu tür toplantıların ilki olan 1979'daki La Valette toplantısına evsahipliği yapan Malta'nın ısrarıyla, Akdeniz'e ilişkin özel toplantılara doğal olarak katılmışlardır. Paris Şartı'nda, imzacı devletler, "Avrupa'da istikrarın unsuru olarak Akdeniz'de güvenlik ve işbirliğini güçlendirme çabaları"nı sürdürme niyetini belirtirken, "katılımcı olmayan Akdeniz devletleri ile ilişkilerin uyumlu gelişimi ve çeşitlendirilmesi için elverişli koşulları gerçekleştirmeyi" dilemekle yetinmişlerdir.

Kıyı devletlerinin Akdeniz üzerindeki ortak çıkarlara ilişkin çalışmalara bu asgari katılımının dışında, üçüncü devletler bu sıfatlarıyla hesaba katılmamaktadır. Bunun gibi, 1991'de İtalyan diplomasisi tarafından bir "deneme balonu" gibi ortaya atılan "AGİK'i Japonya'ya kadar genişletme" düşüncesi de bugünkü durumda anlam taşımamaktadır.

B. Devletlerin Rolü - Denge, Otuzbeşler arasında uzun bir süre boyunca temel bir unsur oldu. Gerçekte, blokları aşma isteği, siyasî yakınlıkları bulunan (*like-minded*) ülkeler arasında resmî olmayan bir uyuşumu dışlamıyordu. Başlangıçtan beri, "tarafsız ve bağlantısızlar" Atlantik İttifakı ile Varşova Paktı'nın oluşturduğu iki karşıt kamp arasında aracı rolü oynadı ve üç grubun varlığı Konferans çalışmalarının eklemlenmesini sağladı. 1989'dan başlayarak, komünist blokun çöküşü görüşmeleri çok daha açık kıldı ve "tarafsız ve bağlantısızlar"ın uzun

süre vazgeçilmez olan işlevlerini de o ölçüde azalttı. Bundan dolayı, Batı kampında, ama aynı zamanda Topluluk bünyesinde de uyuşum, kimi zaman artık görüşülebilir olmayan bir metnin ya hep ya hiç olarak dayatıldığı izlenimine kapılabilecek olan yalnız kalmış delegasyonları kenarda bırakma pahasına çalışmaların motorunu oluşturma eğilimine girdi. Bu, zaman yokluğunun, Onaltılar tarafından desteklenen öneriyi olduğu gibi sonuç belgesi haline getirdiği ulusal azınlıklar hakkında Cenevre'de yapılan toplantı sırasında ortaya çıkan durumdu. Öte yandan, 1989'dan başlayarak, -üç grup arasındaki eski çatlağı aşmak için- İtalya'nın girişimiyle Avusturya, Macaristan, Çekoslovakya ve Yugoslavya'yı biraraya getiren "beşli" toplantılarla, Varşova Paktı'nın kalıntıları üzerinde, özgün bir uyuşum ortaya çıktı. 1990'da Polonya da, artık "altılı" olarak anılan bu uyuşuma katıldı.

Tarafsızların özgün uzlaşma önerileri sunmadaki payları azalmakta olsa bile, bunlar resmî olmayan redaksiyon gruplarında "koordinatör" rolü oynamak üzere doğal olarak seçilmekten geri kalmamaktadır, -bu özellikle uzun süredir İsviçreli, Avusturyalı ya da İskandinavyalı diplomatların durumudur. "Tarafsızlık" kavramı, ele alınan konular hesaba katıldığında artık daha esnek biçimde değerlendirilmektedir. Böylece, insani boyut hakkındaki Kopenhag toplantısı sırasında, dört çalışma grubu, sırasıyla bir İsviçreli (hukuk devleti ve demokrasi), Finlandiyalı (insan hakları ve temel özgürlükler), Avusturyalı (ulusal azınlıklar) ve Macar (usule ilişkin boyutlar) koordinatöre sahip oldu. Kimi kez, uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin La Valette toplantısında Malta'nın, ya da ulusal azınlıklara ilişkin Cenevre toplantısında İsviçre'nin yaptığı gibi, bu gelecekteki

toplantılar için bir öncül oluşturmasa da, aracı rolünü evsahibi ülke üstlenmektedir. İnsani boyut hakkındaki Moskova toplantısı içinse, bir Avusturyalı, bir Norveçli ve bir Sovyet olmak üzere üç koordinatör atandı; Avusturya büyükelçisi aynı zamanda "koordinatörlerin koordinatörü" rolünü üstleniyordu.

Mikro-devletlerin rolü genellikle daha siliktir, ancak geleneksel olarak Liechtenstein tarafından yürütülen yararlı çalışmaya değinmek gerekir. Papalığın yeri ise açıkça ayrıdır, Vatikan diplomasisi, partizanca bağlantılara girmeden, sürecin başından beri, özellikle din özgürlüğü konusunda ilham verdi. Bu bakımdan, Papa II. Jean-Paul'ün, 1 Mayıs 1991'de yayınlanan papalık genelgesi *Centesimus Annus*'unda özellikle, tanınması "gerçekten özgür olan bütün siyasi düzenlerin birinci ilkesi olan" "insan vicdanına ilişkin haklar"dan sözettiği sırada Helsinki Sonuç Belgesi'ne birçok kez gönderme yaptığı görülmektedir. Bunun yanısıra, "Papalık'ın aralıksız bir biçimde katkıda bulunduğu yeni bir 'uluslararası hukuk'un geliştirilmesinde", AGİK'in "uluslararası belgeleri"ne de atıfta bulunmaktadır.

2. *Uluslararası Örgütlerin Katkısı* - Başlangıcından beri, uluslararası örgütlerin rolü bağımlı ve resmî idi. Kuşkusuz, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Helsinki Konferansı'nın açılış ve kapanışında "onur konuğu" oldu, temsilcisi de daha sonraki törenlere katıldı. Yine çalışmalar boyunca uzmanlaşmış örgütlerin "katkıları" öngörülmüştü: bu, Sonuç Belgesi'nin kendilerine resmî olarak iletildiği Unesco genel müdürünün ve daha sonra Avrupa Ekonomik Komisyonu (AEK-BM) yürütme sekreterinin durumuydu. Ama daha yakın tarihte, soğuk savaşla birlikte doğan ve "halk demokrasileri" ile uzun süre

birer uluslararası örgüt olarak mücadele eden bölgesel örgütlerin hesaba katılmasına dayanan önemli bir yenilik ortaya çıktı. En ilginç gelişmeler Avrupa Konseyi ve Avrupa Topluluğu'na ilişkindir.

A) Avrupa Konseyi - 1989 Viyana Kapanış Belgesi'nde Avrupa Konseyi'ne değinilmemiş olmakla birlikte, bu örgüt, AGİK İnsani Boyuta İlişkin Kopenhag Belgesi'nde ilk kez olarak rolünün kabul edilmesini sağladı: "Katılan devletler Avrupa Konseyi'nin insan hakları ve temel özgürlükler alanındaki deneyiminin önemini kabul ederler ve Avrupa Konseyi'nin AGİK'in insani boyutuna katkıda bulunmasını sağlamak üzere yeni yolları ve araçları incelemeyi kararlaştırırlar". Paris zirvesi, bu ifadeyi, "Avrupa Konseyi'nin deneyimini AGİK'in hizmetine sunmaya hazır olması olgusundan" duyduğu sevinci belirterek "insan haklarının, demokrasinin ve hukuk devletinin ilkelerinin ilerletilmesine ve kültürel işbirliğinin geliştirilmesine" genişletmiştir.

Bununla birlikte uygulamada zirve tarafından Avrupa Konseyi'nin "katkı"sının öngörüldüğü Krakov kültürel kollokyumu ve Cenevre ulusal azınlıklar toplantısı, hatta insani boyuta ilişkin Moskova toplantısı sırasında işbirliği son derece sınırlı oldu. Krakov'da, Konferansın açılışı sırasında bütün katılan taraflar önündeki bir söylevden ve "Katkı" başlıklı bir yazılı belgenin verilmesinden sonra, ulusal heyetlerin dışında küçük bir masada oturtulan çağrılı örgütler bakımından düşünülen statü, gizli oturum yapan çalışma gruplarını izlemeye ve bu fırsatla kendilerine sorulabilecek olan olgusal sorulara kısaca cevap verebilmeye olanak tanıyordu. Bu ılımlı başlangıç bile, Cenevre toplantısı sırasında, Avrupa Konseyi üyesi olmayan bir büyük güç tarafından, AGİK'in bir "devlet işi" olduğu hatırlatılarak,

gözden geçirilmek zorunda kaldı. Yine Cenevre'de, Paris zirvesi sırasında ulusal azınlıklara ilişkin toplantının yetkilendirmesi kaleme alınırken unutulan BM İnsan Hakları Merkezi'ne de son anda bir çağrıda bulunuldu.

B) Avrupa Topluluğu - Topluluğun rolü tamamen farklıdır. Topluluk, on iki üye ülkesi arasındaki sürekli uyuşumla, giderek yeni bir "görüşme kutbu" oluşturmaktadır. Bununla birlikte burada da Birleşik Devletler Atlantik "merkez komitesi"nden önce gelen ve daha önce alınmış tavırlarla onun içini boşaltma tehlikesi taşıyan bu görüşmeden rahatsız olduğu kadarıyla, Topluluğun AGİK bünyesinde bu biçimde hesaba katılmasını azaltmanın yollarını aramaktadır. Sovyetler Birliği ise, Topluluk önerisinin üçüncü taraflara "açık" olmadığı ulusal azınlıklar toplantısında yaptığı gibi, Topluluk üyeleriyle önceden işbirliğine gitmeden de, önemli topluluk girişimlerini desteklemekten geri kalmamaktadır.

Topluluk başkanlığı gerçekte yavaş yavaş Onikiler'in tutum ve girişimlerinin sunulmasında artan bir rol kazandı. İnsani Boyut Konferansı'nın Paris toplantısı sırasında, 1989'da, işbirliği, alfabetik sıraya göre diğer on bir üyenin izlediği dönem başkanı İspanya tarafından sunulan bir öneri sayesinde açığa çıkmamıştı. Bir yıl sonra, Kopenhag toplantısında, "Avrupa Topluluğu üyesi on iki katılan devlet adına İrlanda" tarafından sunulan önerilerle Topluluk başkanlığına alışık açık bir temsil heyetine geçildi. Bu arada, 28 Nisan 1990'ın Dublin Avrupa Konseyi Topluluktan ve üye devletlerden AGİK çerçevesinde yürütülen bütün çalışma ve tartışmalarda motor rolünü oynamalarını istemişti.

Paris zirvesi sırasında, Topluluk dönem başkanlığını yürüten İtalya, Dışişleri Bakanı'nın Avrupa

Komisyonu başkanı tarafından gölgede bırakılmamasını sağlamak için -diğer bütün delegasyonlar gibi iki yerine- üç koltuk elde etmeyi başardı; bununla birlikte Birleşik Devletler bunun bir emsal oluşturmayacağını vurguladı. Paris Şartı'nın kendisi de Topluluğun uluslararası düzeyde tanınmasında önemli bir adım sağladı; çünkü Şart -Helsinki Sonuç Belgesi için Aldo Moro'nun daha önce yapmış olduğu gibi- "İtalya Cumhuriyeti Bakanlar Konseyi başkanı ve Avrupa Toplulukları Konseyi yürütme başkanı sıfatıyla Giulo Andreotti tarafından "İtalya Cumhuriyeti-Avrupa Toplulukları" adına imzalanmakla kalmadı, ama aynı zamanda "Avrupa Toplulukları Komisyonu Başkanı" Jacques Delors tarafından da imzalandı. Üstelik, Jacques Delors, Paris zirvesi sırasında, devlet başkanlarının arasında, bu kez söz alma hakkı olan bir uluslararası örgütün tek temsilcisiydi.

1991'de Cenevre'de, Hollanda dönem başkanlığı tarafından bir topluluk önerisinin başında "Avrupa Topluluğu ve üye devletler" zikredilerek, bir adım daha atıldı. Paris zirvesindeki siyasî yenilenmeye karşın, Birleşik Devletler ve Hollanda başkanlığı 1991 Cenevre toplantısı sırasında bu konuda karşı karşıya geldiler. Amerikan delegasyonu "ABD'nin bu toplantı çerçevesinde geliştirilen bir belgede "*Avrupa Topluluğu ve üye devletler*" ifadesinin yer almasını kabul edemeyeceğinin gözönüne alınması (...)" amacıyla bir bildirimde bulundu. "Başlangıcından bu yana, AGİK sürecinin temel ilkelerinden biri, AGİK çerçevesindeki üstlenimlerin sorumluluğunun, her türlü örgüte üyeliğinden bağımsız olarak, katılan her devlete ait olmasıdır. Avrupa Topluluğu kendi başına AGİK sürecine katılan bir devlet değildir ve dolayısıyla, katılan devletlerden birinin delegasyonu ara-

cılığıyla olmadıkça ne öneride bulunabilir, ne de müdahale edebilir."[16]

3. Hükümetlerdışı Örgütlerin Katılımı - AGİK hükümetlerdışı örgütler olmadan, AGİK olamazdı. Bununla birlikte, Sonuç Belgesi bundan söz etmez. Kuşkusuz o zamandan beri hükümetlerdışı örgütler Helsinki Belgesi'nin ihlallerine ilişkin olarak topladıkları bilgileri çoğalttılar ve özellikle Madrid'de paralel forumlar düzenlediler. Bu konuda resmî dönüm noktası 1989'da, Viyana Kapanış Belgesi'nin son ekini oluşturan "AGİK izleme toplantıları çerçevesinde düzenlenen ve Viyana Kapanış Belgesi'nde değinilen toplantıların saydamlığı ve bu toplantılara katılım hakkında başkanın bildirisi" oldu.

Viyana'da yürütülen pratiklerin gelişimi gelecekteki evsahibi ülkeler için ölçü olarak saptandı ve bu o dönemde öylesine büyük önemdeydi ki özellikle toplanması somut güvencelere bağlı kalan insani boyut hakkındaki Moskova toplantısıyla, Doğu'da önemli toplantılar yapılması öngörüldü. Bu anlayış içinde, Bildiri AGİK toplantılarının saydamlığı konusundaki pratiklerin "pozitif" evrimini belirtmekte ve "diğerlerinin yanısıra: iletişim araçları temsilcilerinin, hükümetlerdışı örgütlerin ya da dinsel grupların olduğu gibi vatandaş ya da yabancı da olsalar bireylerin evsahibi ülkeye, toplantı yerlerine ve AGİK toplantılarının kamuya açık oturumlarına girişi; temsilciler ya da ziyaretçilerle evsahibi ülkenin vatandaşları arasında engelsiz ilişkiler; AGİK'le bağlantılı faaliyetlere -barışçı toplantılar da dahil olmak üzere- saygı ve gazetecilerin özgürlüğü"ne değinmektedir. 1989 tarihli bu Bildiri, 1990 tarihli

[16] Ulusal azınlıklar hakkında uzmanlar toplantısı, *Journal*, no. 14, 18 Temmuz 1991. Hollanda başkanlığı, ertesi gün buna Tek Sened'i ileri sürerek yanıt verdi.

Kopenhag Belgesinde, başkanın bu kez başlığı çağrışımları önleyebilecek olan yeni bir bildirisiyle güçlendirildi: "İnsani Boyut Konferansı toplantılarına hükümetlerdışı örgütlerin ve medyaların girişi hakkında".

Uygulamadaki bu belirginleştirmelerin yanında, Kopenhag Belgesi'nde ve özellikle Paris Şartı'nda bir ilkesel kabul ortaya çıkmaktadır; Paris Şartı'nda devlet başkanları şu açıklamayı yaparlar: "Hükümetlerdışı örgütlerin, dinsel ve diğer grupların ve bireylerin AGİK'in hedeflerinin gerçekleştirilmesinde oynadıkları önemli rolü hatırlatırız, AGİK taahhütlerinin katılan devletler tarafından gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetlerini kolaylaştırmaya devam edeceğiz. Kendilerine ait olan bu önemli görevleri yerine getirmek için, bu örgütler, gruplar ve bireyler AGİK'in faaliyetlerine ve yeni yapılarına uygun biçimde birleşmelidir". AGİK'in üsluba ilişkin sakınımlarına uygun olmak için bu Bildiri kendisi de daha az belirsiz olmayan bir üstlenimi hatırlatarak tekrarlamaktadır.

Bununla birlikte, pratikte hükümetlerdışı örgütlerin rolü belirsiz kalmıştır. Bunlar, delegasyonların bir görüşme için ayrıntılı talimatlarla geldikleri dakik toplantılar sırasında, çalışmalar üzerinde doğrudan bir etkide bulunamazlar. Ama delegeleri yavaş yavaş hesaba katılacak belirli durumlar hakkında duyarlı kılmaya katkıda bulunmaktadırlar. Örnek olarak, Kopenhag belgesinde "Romanların (çingene) özel sorunları"na yapılan kısa göndermeye değinilebilir; bu daha sonra ulusal azınlıklar hakkındaki Cenevre raporunda geliştirilmiştir: "Bu bağlamda, Romanların özel sorunlarını kabul ettiklerini doğrularlar. Romanlara mensup olan ve olağan olarak ülkelerinde oturan kimselerle yerel nüfusun geri

kalanı arasında tam bir fırsat eşitliği sağlamak üzere etkili önlemler almaya hazırdırlar. Bunun gibi Romanlar ve bunların karşılaştıkları özel sorunlar hakkındaki araştırma ve incelemeleri destekleyeceklerdir". Bu tür göndermeler, ilgili hükümetlerdışı örgütlerin sabırlı ama sürekli eylemine çok şey borçludur.

Bu nankör "kulis" çalışmasının dışında, resmî toplantıların yanısıra, hükümetlerdışı örgütlerin AGİK çalışmalarına katılmaları için "uygun bir biçim" düşünülebilir mi? *A fortiori* bireylerin yeri de, taahhütlerin gerçekleştirilmesinde yeniden tanımlanmalıdır.

II. Sürekli Görüşme

Başlangıçtan beri yavaş ve aşamalı bir "süreç" olarak tasarlanan AGİK, her türlü diplomatik manevrayı etkisiz kılmak için katı usul kuralları, ama aynı zamanda her türlü bürokratik elkoymadan kaçınmak için de çok zayıf araçlar öngörerek karşılıklı bir güvensizlik iklimi içinde doğdu. Bunun paradoksal sonucu, bir başkentten diğerine giden "tembel krallar" gibi, belirsiz randevuların yavaş ritmiyle yer değiştiren gezici bir konferans oldu. Zaman içinde, çelişkili art düşüncelerin uzlaşmasından doğan bu geçici forum, toplantı ve belgelerin anlaşılması güç hiyerarşisine doğru dal budak sararak varlığını sürdürdü.

*1. **Buluşmaların Hiyerarşisi*** - Devlet ve hükümet başkanları tarafından Helsinki Sonuç Belgesi'nin imzalanmasıyla doruğa varan AGİK, klasik çok-taraflı diplomasinin büyük kurallarına bağımlıydı. Bununla birlikte, "Konferansın Sürdürülmesi"ne ilişkin bir başlıkta, katılanlar, "Yeni tek-taraflı,

ikili ve çok-taraflı çabalar göstermek ve Konferans tarafından başlatılan çok-taraflı süreci... uygun biçimler altında sürdürmek" konusunda anlaşıyorlardı. Özellikle "katılan devletlerin uzmanlar toplantısı" ve "benzeri yeni toplantılar ve yeni bir Konferans olasılığını içerebilecek olan başka görüşmeler" hazırlamak üzere "Dışişleri bakanları tarafından atanan temsilciler düzeyinde" toplantılar sözkonusuydu.

Bu belirsiz başlangıçtan çıkarak, AGİK'in söz dağarcığı yavaş yavaş temel bir ikili ayrım çevresinde belirginleşti. Önce "AGİK İzleme Toplantıları çerçevesinde düzenlenen" temel toplantılar geldi. Bu konferansların tam adı "AGİK'e Katılan Devletlerin Temsilcilerinin Sonuç Belgesi'nin Konferansın Sürdürülmesine İlişkin Hükümlerine Uygun Olarak Yapılan Toplantısı"dır. Bu izleme toplantıları, Sonuç Belgesi'nin üstlenimlerinin gerçekleştirilmesinin bütüncül bir incelemesi ve sürecin geliştirilmesi amacını taşımaktadır.

AGİK'in başlıca toplantıları olan -Belgrad, Madrid, Viyana, Helsinki- ve süre sınırlaması bulunmayan bu periyodik toplantılardan farklı olarak, dakik gündemi ve titizlikle sınırlandırılmış süreleriyle uzmanlık toplantıları, temel toplantıların arasına girer oldu. Gerçekte burada da, AGİK'in her aşamasında belirli temaların ele alınmasıyla, belirli bir süreklilik oluşturmaya yönelik bir eğilim bulunmaktadır. Böylece, Belgrad konferansı sırasında programa alınan ilk randevulardan başlayarak, uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin olarak Montreux'de (1978), Atina'da (1984) ve La Valette'te (1991) üç uzmanlar toplantısı birbirini izledi. Bunun gibi, değişik adlar altında, La Valette'te (1979), Venedik'te (1984) Palma'da (1990) üç görüşme Akdeniz'e ayrıldı.

Dahası, özellikle önem taşıyan bazı "tematik" görüşmeler bu eğilimden belirli bir süreklilikle yararlandı ve onlar da "konferans" olarak nitelendi. Bu, Madrid AGİK'inden beri, ilk aşaması 1984'ten başlayarak Stockholm'de, ikinci aşaması 1989'dan başlayarak Viyana'da yapılan "Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemler Konferansı"nın durumuydu. Daha yakın tarihli "İnsani Boyut Konferansı"nın durumu da budur; Viyana AGİK'i Paris'te (1989), Kopenhag'da (1990) ve Moskova'da (1991) birbirini izleyen birer aylık üç toplantı öngörmüştü. Bununla birlikte 1990'da Bonn'da yapılan ve ilke olarak geleceği olmayan kısa toplantıya verilen "Avrupa'da Ekonomik İşbirliği Konferansı" sıfatı kaldırılacaktı.

Konferanslarla basit uzmanlar toplantıları arasındaki farklılık benimsenen metinlerin başlığından anlaşılmaktadır: konferanslar sırasında kabul edilenler "Belgeler"dir, uzmanlar toplantıları sonunda kabul edilenler ise "Raporlar". Bunun dışında, "uzmanlar toplantısı" ile delegeler toplantısı arasındaki farklılık, her görüşmede devletlerin kendilerini temsil etmek için esas olarak diplomatlar ve hukukçulardan oluşan delegasyonlar atamaları ölçüsünde uygulamada bir anlam taşımaz. Dolayısıyla, görüşmelerin adının ya da belgelerin başlığının ne olacağı konusunda üstlenim altına girenler devletlerin kendisidir.

İlke olarak, ara toplantıların takvimini anlık düzenlemelere hiçbir fırsat bırakmadan titizlikle saptayan temel toplantılardır. Bununla birlikte, Viyana'da benimsenen programa ek olarak, Paris zirvesi 1991 yılı içinde iki ek toplantının, ulusal azınlıklar üzerine Cenevre toplantısı ile demokratik kurumlar üzerine Oslo seminerinin toplanmasını öngördü. Bu ek toplantıların gündemi Paris Şartı'nın ekinde, Vi-

yana Belgesi'nde öngörülen diğer toplantılarla, özellikle de İnsani Boyut Konferansı Moskova Toplantısı ile bağlantısını belirginleştirmeden belirtilmiştir. Doğal olarak Moskova toplantısı hemen hemen kapanmış bir tartışmayı esastan yeniden açmak istemeden Cenevre kazanımlarını hesaba katmıştır, ama Cenevre'de "insani boyut mekanizmasını" güçlendirmek için tasarlanan öneriler Moskova'da genelleştirilebilirdi. Usule ilişkin katı bir bakış açısıyla, Cenevre toplantısı raporunda "katılan devletlerin temsilcileri toplantının yürütme sekreterinden işbu Raporu AGİK İnsani Boyut Konferansı üçüncü toplantısına iletmesini istemektedir" denmektedir.

2. ***Çalışmaların Yürütülmesi*** - Sürekli yapılar bulunmadığından, AGİK'in örgütlenmesi her toplantının evsahipliğini yapan ülkenin -bu yüksek düzeyde siyasî önem taşıyan başkentlerin tercihini yansıtır- faaliyetine dayanmaktadır. Konferansların maddi örgütlenmesi ile resmî dokümantasyondan sorumlu olan "Teknik Sorunlar İçin Yürütme Sekreteri"ni atayan evsahibi ülkedir. İyi kodifiye edilmiş usul kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalan ve gerektiğinde "diğer aşamaların sekreterliklerinin işbirliğinden" yararlanan yürütme sekreterinin uygulamadaki rolü az önemli değildir.

Bunun gibi, AGİK'in "hukuksal kişiliği" bulunmadığından, harcamaların finansmanı, Helsinki danışmaları sırasında yapılan "mali düzenlemeler" uyarınca, katkılarını Konferansın finansmanı için gereken fonları ödünç vermesi gereken evsahibi ülkenin para birimiyle "Konferans özel hesabı"na ödemek zorunda olan devletlere düşmektedir. Harcamaların paylaştırılma baremi en çok katkıda bulunan altı devlet, Almanya Federal Cumhuriyeti, ABD, Fransa, İtalya, İngiltere ve Sovyetler Birliği

arasında eşitlik sağlamakta, diğer katılanlar göreli önemlerine bağlı olarak mikro-devletlerin sembolik desteğine kadar uzanan büyüklüğe göre ölçeklendirilmiş katkılarda bulunmaktadır. Bu bakımdan 1973'te Almanya Demokratik Cumhuriyeti'ne yönelik -o dönemde genel olarak benimsenen bir düşünce uyarınca ekonomik ağırlığının üzerinde değer biçilerek- yapılan önemli dengelemeye değinmek gerekir, bu iki Almanya'nın birleşmesinin ardından, Paris Şartı'nın bir ekiyle baremin gözden geçirilmesine neden oldu (bk. Tablo 2). 1991'den başlayarak Arnavutluk'un, Estonya'nın, Letonya'nın ve Litvanya'nın katılımı bu yeni dengeyi değiştirmedi. Ayrıca, ABD açısından olduğu kadar mikro-devletler açısından da önemli olan harcamaların bazı kaymalarından kaçınmak için bundan böyle "AGİK'in kurumlarının, faaliyetlerinin ve personelinin maliyet-verim ilişkisinin" hesaba katılması öngörüldü. Böylece, örneğin, Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin her yeni acil toplantısı, en küçük katılımcılar için binde yirmilik tabanda 250 Amerikan doları tutarında gözardı edilemeyecek ek bir yük getirmektedir.

Gerçekte AGİK'in izleme toplantıları birçok düzeyde yürütülmektedir. Gündemde öngörülen oturumlardan bir bölümü açık "genel kurul" oturumlarıdır. Bunlar özellikle temsilcilerin devletlerinin ilkesel tutumlarını ve elde edilen sonuçlar hakkındaki değerlendirmelerini sundukları açılış ve kapanış oturumlarıdır. Ama bir toplantının akışı sırasında da, düzenli olarak, genellikle Pazartesi öğleden sonra ve Cuma sabahı, tutumlarını kamu önünde açıklamalarını sağlamak için, genel kurul oturumları öngörülmektedir. Bu durumda başkanlık kayıtlı bütün konuşmacılara söz vermek zorundadır.

Bununla birlikte, bir engelleme örneğine de değ-

nilebilir; bu, Polonya başkanlığının Fransız temsilcinin Polonya'daki askerî hükümet darbesinden sözetmesini engellemeye çabaladığı Madrid Konferansı sırasında görülmüştür. Bir sonraki oturumda söz alan Cheysson, konuşmasına bu olaya imada bulunarak başlamak zorunda kaldı: "Sayın Başkan, herşeyin sırası geliyor, Fransa'nın söz sırası bile. Size teşekkür ederim. Tuhaf usullerin ve başkanlığın yetkilerinin tartışılmaz biçimde saptırılmasının zamanı geçti. Bundan dolayı sizi kutlarım. Helsinki'nin otuz beş ülkesi arasında görüş alışverişine başkanlık etmenin ağır sorumluluğunu üstlenmişken, biliyorsunuz ki önce bu görüşlerin sunulabilmesi gerekir. Bazıları keyfi engelleme manevralarıyla köstekleyerek için saatler harcadıkları bu ifade özgürlüğünden çekiniyor olsa gerek..."[17]

Bazı devletler "cevap hakkı"nı işte bu açık çerçevede bitmek tükenmek bilmeyen polemiklere girerek kullanmayı seçmektedir; usul kuralları uyarınca oturum başkanı, konuşmacı listesinin kapanmasından sonra bile eğer bir karışma bunu "arzu edilir" kılarsa bütün temsilcilere cevap hakkını tanımak zorundadır, böylece bunlar sonsuza kadar uzayabilir. Bazı polemikler, örneğin Kıbrıs ve Türkiye'yi, ya da daha yakın tarihlerde Yugoslavya ve komşularını karşı karşıya getirenler, alışılmış hale gelmiştir.

Bir buluşmanın gündeminin geri kalanı, temsilcilerin tamamını biraraya getiren, ama kapalı yapılan "yardımcı çalışma organları"nın çalışmalarına ayrılmıştır. Bu çalışma toplantılarının tarihi ve konusu gündemin değişik konuları arasında dengesizlikten kaçınmak için yıllar öncesinden saptanır, belirsiz konuların ya da başlıkların yan yana gelişi sık

[17] 12 Şubat 1982, *La politique étrangère de la France*, Doc. fr., s. 34.

Tablo 2 Harcamaların paylaştırılma baremi

	1973'te	1990'da
Almanya Federal Cumhuriyeti	% 8,80	% 9,10
A.B.D.	–	–
Fransa	–	–
İtalya	–	–
İngiltere	–	–
Sovyetler Birliği	–	–
Kanada	% 5,52	% 5,50
Almanya Demokratik Cumhuriyeti	% 3,48	
Belçika	–	% 3,60
Hollanda	–	–
İspanya	–	–
İsveç	–	–
Polonya	–	–
Avusturya	% 2	% 2,10
Çekoslovakya	–	–
Danimarka	–	–
Finlandiya	–	–
İsviçre	–	–
Macaristan	–	–
Norveç	–	–
Yunanistan	% 0,80	% 0,83
Türkiye	–	–
Yugoslavya	–	–
Romanya	–	–
Bulgaristan	% 0,60	% 0,62
İrlanda	–	–
Lüksemburg	–	–
Portekiz	–	–
Kıbrıs	% 0,20	% 0,20
İzlanda	–	–
Liechtenstein	–	–
Malta	–	–
Monako	–	–
Papalık	–	–
San Marino	–	–
	%100	%100

sık da, çalışma gruplarının yıllar öncesinden belirlenmiş katı çalışma takvimi, engelleme döneminin sona ermesinden sonra, anlamını yitirmiştir. Uygulamada, "resmî" çalışma gruplarının formel yöntemleri, etkili karşılaşılan bir orta yol oluşturmaktadır. Gündemin konularının dağılımı bütün önemini korumaktaysabir görüşme için çok ağırdır. Gittikçe daha sık bir biçimde, gruplar kayıtlı konuşmacıların bulunmadığını saptamak üzere toplanmakta ve Konferans kulislerde devam edebilmektedir.

Görüşmenin gerçek anlamıyla sağlandığı aşama işte bu informel aşamadır; sınırlı sayıdaki devlet gruplarının (*like-minded*) -Topluluk uyuşumu, NATO "merkez komitesi", tarafsız ve bağlantısızların ya da "beşli"nin toplantıları- işbirliği, ama aynı zamanda kimi kez grup bağlarını aşan girişimlere izin veren her düzeydeki ikili bağlantılarla çeşitli düzeylerde kendiliğinden yürümektedir. İleri bir aşamada, metnin yazımına geçmek için Konferansın kendisi açık gruba (*open-minded*) dönüşmektedir. Bu çalışmaların başlangıç noktasını, katılanların, sekreterlik tarafından kaydedilen ve iletilen resmi "öneri"leri oluşturur. Genellikle önce gayrı-resmî belge biçiminde dağıtılan bu öneriler, tek-taraflı ya da daha sonra ilk "öneri sahipleri"ne katılan yandaşlarla, toplu olabilir. Süreç kimi zaman birden çok toplantıya yayılabilir. Böylece, Paris toplantısı sırasında, Fransa, RFA, Avusturya, Lüksemburg ve Portekiz, daha sonra da Danimarka, Yunanistan ve San Marino tarafından desteklenen "Hukuk devleti" üzerine bir öneri (CDHP 6) yaparken, İngiltere de Danimarka, İspanya, Lüksemburg, Hollanda ve daha sonra Yunanistan tarafından desteklenen *rule of law* üzerine bir metin (CDHP 8) sundu. Ortak öneri sahipleri derhal çabalarını birleştirme niyetlerini dile

getirdiler. Bir yıl sonra, Kopenhag toplantısı sırasında, Onikiler, derhal, başlangıçtan beri Sovyetler Birliği'nin de aralarında yer aldığı bir dış destekle, daha sonra toplantı sırasında da otuz kadar destek elde ederek bir ortak öneri sunabildiler (CDHC 16). Metnin özü, ABD ile son bir görüşmeden sonra, Kopenhag belgesine geçti.

Tamamlanan ve değiştirilen farklı metinler, gerçekte sonuç belgesinin temelini oluşturma yönelimine sahiptir. Dolayısıyla, gerekçe ve kararıyla bu belgelerin oldukça ağır üslubuna uygun olmak zorundadırlar. Kimi zaman, öncekilerin ağırlığı öyle büyüktür ki bazı projeler önceki taahhütleri hatırlatmakla, ya da daha kötüsü genişçe bir açıklamasıyla sınırlı kalırlar, bu da kendi kendinden beslenen biraz boş bir faaliyet izlenimini verir. Ama bu hatırlatma ve göndermeler kimi zaman gerçek ilerlemelerin zorunlu koşulu olmaktadır, AGİK kendini adım adım, geri dönülmez biçimde kurmaktadır. Yalnız kalan, üçüncü taraflardan uygun yankıyı bulamayan bazı öneriler kendiliğinden düşmektedir. Bu durum, tanımı gereği bütün katılanların konsensusünü sağlayamayacak olan girişimler için de geçerlidir (bk. infra).

Girişimleri derleme çalışması bütün katılanlara açık çalışma grupları çerçevesinde yapılmaktadır- sık sık tematik alt-gruplar oluşturulmakta ama bunlar iki yere birden katılamayacak olan küçük delegasyonlara zarar vermemek için kendiliğinden toplanamamaktadır. Kimi zaman bu görev bir koordinatöre, ya da "başkanlığın dostları"na, temsili bir delege grubuna verilmektedir. Son proje, biriken yorgunluğun ve bir sonuca ulaşmak için ortak baskının konsensus arayışında ya da bir çıkmaza boyuneğmede önemli psikolojik unsurları oluşturduğu

gece toplantıları boyunca -kimi zaman başkentlerde son andaki hakemlikleri gerektiren- nihai uyuşmalara neden olmaktadır. Kimi zaman, bir başkente danışmak için, oturumlara verilen ve kibarca "kahve molası" olarak nitelenen araların çoğalması, hatta görüşmeleri uzatmak için "sarkacı durdurmak" gerekmektedir. Bunun en aşırı örneğini, Malta'nın, 1983 Madrid Konferansı'nın sonunda konsensusü engelleme tehdidiyle, Akdeniz'e ilişkin sorunlarda ödünler elde etmek için, herkese karşı ve herkes karşısında direnmesi oluşturmuştur. Anlatıldığına göre, gemi gezisine çıkan Malta delegasyon başkanı, ülkesinin kapanış belgesine katılmasını geciktirerek, günlerce bulunamamıştır.

Bu informel görüşmelerin esnekliğinin karşılığı, anında ya da yazılı çeviri için sekreterlik hizmetlerinin bulunmamasıdır, bu da uygulamada İngilizcenin AGİK'in tek çalışma dili olarak kendini kabul ettirmesini açıklar. Dolayısıyla, resmî belgeler çoğunlukla İngilizce olarak kaleme alınan ve görüşülen projelerin son andaki çevirisinden başka birşey değildir. Yine de Helsinki Danışmaları uyarınca, AGİK'in altı "çalışma dili" -Almanca, İngilizce, İspanyolca, Fransızca, İtalyanca ve Rusça- eşittir, Sonuç Belgesi'nin "orijinali", daha sonraki bütün belgeler gibi, altı dilde kaleme alınmıştır. Uygulamada İngilizce, Almanca ve Fransızca'yı büyük ölçüde geride bırakarak resmî söylevlere egemen olmaktadır. Yine de, Paris zirvesi sırasında, başkan Andreotti, İtalyanca'nın AGİK'in resmî dillerinden biri olması olgusunu önemsemeyerek, kendi heyetinin zararına, konuşmasını Fransızca olarak yapmıştır.

3. Hukuksal Doğa - Sürecin doğası ve sonuçlarının gücü temel bir belirsizlikle ilgilidir. Durmadan koşullu olarak toplantıya çağırılan bir diplomatik

konferans olan AGİK, oydaşma oyunu üzerine kuruludur.[18] Helsinki Danışmaları'na göre, "Konferans kararları konsensusle alınır. Konsensus bir temsilci tarafından ifade edilen ve onun tarafından sözkonusu kararın benimsenmesine bir engel oluşturduğu belirtilen herhangi bir itirazın bulunmamasıyla belirlenir." Dahası "Usule ilişkin bu hükümler konsensus ile kabul edilmiştir. Bir kez kabul edildikten sonra yalnızca konsensus yoluyla değiştirilebilirler."

Görünüşteki bu oybirliği, eğer "kendi bütünlüğü içinde uluslararası topluluğu" cisimleştiren ortak bir irade tarafından aşılmayacağından emin her katılımcının ulusal çıkarlarını koruyorsa, büyük sakıncalardan uzak değildir. *Liberum veto*dan miras kalan bu görünürdeki eşitlik altında, dostça ortaklıkların olduğu kadar, devletlerin direnme gücünün "orman yasası"na göre ölçüldüğü *arm-twisting*'in de ürünü olan sürekli bir pazarlık ve baskı oyunu yerleşmiştir. Oydaşma arayışının ardında, çifte standart bulunmaktadır.

Dahası, ikili bir yorumun görüşmelere dayalı arayışı, çok sık olarak uyuşmazı uyuşturma çabasının kolay çözümüne dönüşmektedir. AGİK'in "donuk dil"inin büyük bir bölümü, öncüllerinin otoritesine -"daha önceden kabul edilen"- ve üstlenimlerin belirsizliğine dayanır ve konsensus tekniğinin kaçınılmaz ürünüdür. Bu temel kuralın, iki savaş arasında Milletler Cemiyeti'nin durumunda olduğu gibi, bir kriz döneminde sürecin tamamını ister istemez güçsüzlüğe götürüp götürmeyeceği bile sorulabilir.

Konsensus arayışının doğasında saklı bulunan bu belirsizlikler bir yana, üstlenimlerin gücü de daha az sorunlu değildir. En önemli metinlerin -Helsinki

[18] Guy de Lacharrière, Consensus et Nations Unies, *AFDI*, 1968, s. 9.

Sonuç Belgesi, Paris Şartı nitelenmesi kendi başına bir anlam taşımamaktadır. Katılanlar bunlara belirgin bir hukuksal anlam vermeme ihtiyatlılığını göstermiştir. "BM Andlaşması'nın 102. maddesi uyarınca tescil edilebilir olmayan" Sonuç Belgesi'nin "Örgütün bütün üyelerine dağıtılması için" Genel Sekreter'e gönderileceğini belirten devletler, *a contrario* olarak Sonuç Belgesi'nin uluslararası bir "andlaşma" olmadığını vurgulamaktadır.[19] Aynı formül Paris Şartı'nın sonunda da yer almıştır.

Yalnızca bu iki belge devletlerin "yüksek temsilci"leri tarafından imzalanmıştır. 1975'te bu imza ince hukuksal akıl yürütmelere yol açmıştı. "İmzasını hiçbir sıfatın izlememesini ve Cumhurbaşkanı ünvanının belirtilmemesini isteyen Giscard d'Estaing'in beklenmedik davranışı"ndan söz edildi. "Bununla birlikte Giscard d'Estaing de, yüksek temsilcisi olduğu tartışmasız biçimde belli olan "Fransa Cumhuriyeti...adına" imzaladı. Yine de, bu kararla, Fransa başkanı, yalnızca konferansın sonuçlarına "yüksek bir siyasî anlam" yüklediğini belirtmek istemişti."[20] Yüksek Sovyet Prezidyumu üyesi olarak değil de "SBKP Genel Sekreteri" olarak imzalayan Brejnev'in tutumu daha az anlaşılmaz idi. Aynı şekilde, Honecker ve Gierek de kendi tek partileri adına imza atıyor, Kadar ve Husak ise her iki sıfatını birden kullanıyordu. "Yüksek temsilci" formülü ayrıca Monseigneur Casaroli'nin "Papa VI. Paul'ün özel temsilcisi" olarak yer almasına izin verdi. 1990'da Paris Şartı'nı imzalayanlar ise, bu sıfatlarını kullanan "devlet ve hükümet başkanları" idi; bu kez

19 BM Andlaşması'nın 102. maddesi bütün üye devletler için andlaşma lann tescilini ve yayınlanmasını zorunlu kılmaktadır.

20 Jean-François Prévost, Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la CSCE. *AFDI*, 1975, s. 144.

Gorbaçov "Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Başkanı", artık kardinal olan Casaroli ise "Papalık bakanı" olarak imzalarını koydular.

Bununla birlikte, işin özü her iki belgenin de sonunda yer alan formüldür: "Bu hükümlere olan inançla, katılan devletlerin aşağıda imzaları bulunan yüksek temsilcileri, Konferans sonuçlarına verdikleri yüksek siyasal anlamın bilinci içinde ve yukarıdaki metinlerde yer alan hükümler uyarınca davranma yolundaki kararlılıklarını belirterek aşağıya imzalarını atmışlardır." Bu formül 1990 belgesine aslına sadık kalınarak aktarıldı: "Biz, katılan devletlerin aşağıda imzası bulunan yüksek temsilcileri, Zirve toplantısının sonuçlarına verdiğimiz yüksek siyasî önemin bilincinde olarak ve kabul ettiğimiz hükümlere uygun davranma kararlılığımızı bildirerek aşağıya imzalarımızı attık." Her iki durumda da vurgu AGİK'in *yüksek siyasî önemi*ne yapılmaktadır. Sözleşmeye dayalı hukuksal bir üstlenim bulunmadığından, burada devletlerin tartışılmaz bir siyasî önemi olan manevî bir üstlenimi vardır. Andlaşmalar hukukunun dışında kalan AGİK devletlerin "iyiniyeti" ve özellikle "inandırıcılığı" bakımından daha az bağlayıcı değildir.

Bu bütünlük çerçevesinde yine de bir evrime işaret etmek gerekir: Sonuç Belgesi, devletlerin, Sonuç Belgesi'ne uyma "kararlılığını" vurgulayan bir yön saptamasıyla sınırlıydı. Sonuç Belgesi'nde hatırlatılan bazı ilkeler zaten uluslararası hukukun parçasını oluşturuyordu, diğer hükümler ise çok genel direktifler, belirsiz cümlelerle (Devletler "... ulusal özelliklerini de gözönüne alarak kolaylaştırmayı kabul ederler"; "... pozitif ve insancıl bir ruhla davranırlar"...) hedefler saptayan bir "belirtici hukuk" oluşturuyordu. Zaman içinde bu söz dağarcığı çoğu za-

man son derece somut ve titiz olmak üzere, yavaş yavaş belirginleşti. Üstelik, Paris Şartı'nın kendisi, niyet bildirimlerinin yanısıra, devletleri doğrudan bağlayan işlevsel önlemler de içerdiği gibi, belge, *kabul ettiğimiz hükümler*den sözetmekten kaçınmamaktadır. Söz dağarcığının kendisi de hemen her yerde çok daha kesin ("onaylıyoruz", "üstleniyoruz", "kararlaştırıyoruz"). Bütün siyasî ağırlıklarıyla yüklenim altına giren devlet adamları böylece hukuksal belgeleri aşındıran artdüşünceleri de aştılar.

Dolayısıyla AGİK esas olarak devletler arasında bir iyi davranış yasası oluşturmaktadır. Hukuksal biçimcilik eksikliği bazı katılımcıları, konsensusle kabul edilen belgelere yönelik "çekinceler" ya da "yorum bildirimleri" öne sürerek andlaşmalar hukukunun mekanizmalarını kullanmaktan alıkoyamamıştır. Ama bu formüllerin AGİK sürecinde hiçbir hukuksal değeri bulunmamaktadır. Olsa olsa "Konferans günlüğünde" yer alarak şu ya da bu delegasyonun söylemeden geçtiklerini ya da tereddütlerini belirtmektedirler.

Bununla birlikte Sonuç Belgesi ve Paris Şartı'nın yeni katılımcı devletlerin "imza"sına açılmasıyla yeni bir hukuksal belirsizlik ortaya çıktı. Böylece, Haziran 1991'de Arnavutluk'un tam üye olarak kabul edilmesinden sonra, Ramiz Alia, depoziterin huzurunda bu belgeleri imzalamak üzere 15 Eylül'de Helsinki'ye, 16 Eylül'de de Paris'e gitti. Onu, üçü de 15 Ekim 1991'de Helsinki Sonuç Belgesi'ni imzalayan Baltık başkanları izledi.[21] Hoş görünen bu sembolün ötesinde, bu formülün hukuksal olarak yerinde olup olmadığı sorulabilir. Sürecin "kazanımları" bir

[21] *International Herald Tribune*, 16 Ekim 1991.

bütünlük oluştururken, neden bazı belgeleri "geriye dönük olarak" imzalayarak andlaşmalar hukukuyla böyle bir benzerlik kurulsun? Neden devletlerin ardıllığıyla benzerlik riskine girilsin, *a contrario* olarak yeni bir devlete önceki bir devlet tarafından girilen üstlenimlerden kurtulma fırsatı verilsin? Buna karşı Baltık cumhuriyetleri bakımından, onların ilhakının Batılılar tarafından hiçbir zaman kabul edilmediği ileri sürülebilir, Riga ve Vilnius'un bastırılmasından sonra Sovyetler Birliği karşısında insani boyut mekanizmasını öne sürerek Baltık devletlerinin AGİK kampına dahil olduğunu gösteriyorlardı. Ama yarın, benzetme yoluyla, en azından teoride, şu ya da bu yeni Avrupa devletinin imzalama ya da imzalamama ve böylece AGİK çerçevesinde kendisi adına üstlenilen yüklenimlerin "kökünü kazıma" özgürlüğü olduğu kabul edilebilir mi?

Gerçekte uluslararası tanımaya "geçiş", sistem "demokratik ve barışçı" bir dönüşüm gereği sayesinde kendi içine kapalı olduğundan, AGİK kazanımlarına saygıyı siyasî olarak zorunlu kılacaktır. Böylece süreç, karşıtlıkları billurlaştıran uluslararası uyuşmazlığa özgü hukuksal çatışma üzerine değil, "işbirliği" üzerine kurulu diplomatik karakteri ile belirlenmeye devam edecektir. AGİK sürecinin bir ilk sınırı bulunmaktadır: konsensuse dayalı diplomatik bir faaliyet olarak AGİK devletlerin "iyiniyet" ve "karşılıklı güven"ine dayanır. Metinlerin kendisi de bireylerin haklarını kurmadığı ölçüde devletlerin üstlenimlerini hatırlatır. Kurumsallaşmanın formel görünümlerinin ötesinde, AGİK'in önündeki yeni meydan okuma kişilere açılmak ve işlevsel kararlar almak için bu ikili mantığı aşmaktır.

III. Sürecin Kurumsallaşması

AGİK bugün bir geçiş aşamasındadır, çünkü bir yandan 1989'da sonuncu Viyana İzleme Konferansı sırasında saptanan artık gelenekselleşmiş "ara toplantılar"ın takvimine göre yürümeye devam etmektedir, ama öte yandan Paris zirvesi sırasında kararlaştırılan "yeni yapı ve kurumlar" bu temel şemaya, faaliyetin doğasını bile değiştirerek katılmıştır. Gelecekte bu yeni kurumların gücünün konferanslardan umulan kazançları sıradanlaştıracağı varsayılabilir. Şimdiden Paris Şartı, Belgrad, Madrid ya da Viyana toplantıları sırasında görüşmelerin biricik bağlantısını koparmamak için sürdürülen bitmek bilmez "maraton"lar yerine, gelecek izleme toplantılarının süresinin azaltılmasını öngörmektedir.

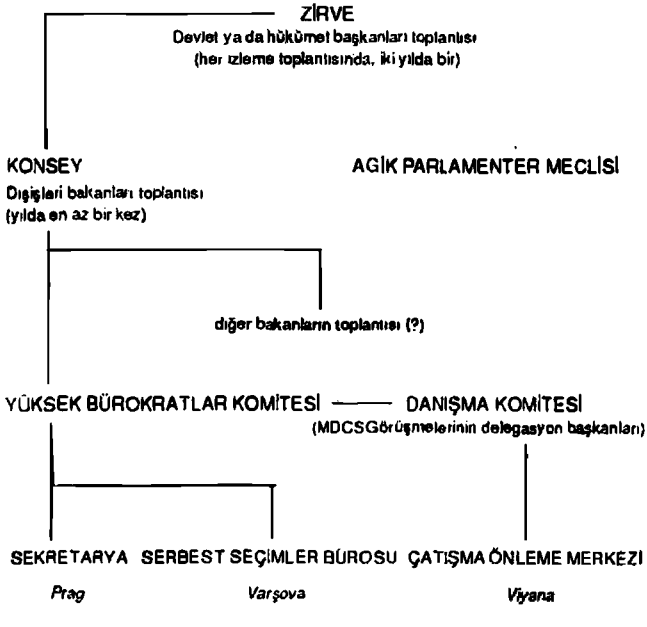
Bununla birlikte, "yapılar" "görüşmeler"e üstün gelmemektedir. Devletlerin titizliği çok açıktır, söz dağarcığında bile. "Yine de sözcüğün tam anlamıyla kurumlardan sözetmek gerekir mi?" diyordu Viyana'daki Fransız delege. "Sözcük bizce AGİK'e özgü dinamik sürecin gerçekliğine tam olarak denk düşmüyor. Esneklik ve pragmatizm hep bir koz oldu ve bundan vazgeçmenin sırası değil. Kuşkusuz bugün gerektiği yerde daha fazla devamlılık, daha fazla süreklilik, daha fazla tutarlılık olmalı, çünkü taşırılıklardan kaçınmak gerekiyor. Gerçek kurumlar yaratmadan önce, AGİK devlet ve hükümet başkanlarının ama aynı zamanda bakanların da buluşma sürekliliğini düzenlemek ve sürekli bir zayıf sekretarya öngörmek gerekir."[22]

Gerçekten de, seksenli yılların şemasının bu yeniden sorgulanışında, Paris Şartı'nın, siyasî kurum-

[22] 10 Temmuz 1990. *La politique étrangère de la France*, Doc. fr., s. 18.

den sorgulanışında, Paris Şartı'nın, siyasî kurumlara ve idari yapılara "AGİK sürecinin yeni yapı ve kurumları" ya da "kurumsal düzenlemeler" gibi jenerik nitelemeler altında yaptığı katkıyı açıkça ayırdetmek gereklidir.

Şekil 1. Yeni yapı ve kurumlar



1. Siyasî Kurumlar - Paris Şartı Onikilerin "Avrupa Konseyi" çalışmalarına ya da daha informel bir tarzda "Yediler Zirvesi"ne düzenli bir temel sağlayan klasik hiyerarşiyi kodifiye etmektedir. Bu hiyerarşi, AGİK bağlamına, Paris zirvesinin hazırlanması için önce hazırlık komisyonu ("haz. kom."), Dışişleri Bakanları toplantısı ve daha sonra da Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısı ile geçirildi. Bu farklı döngülerde düzenli bir takvim saptamaktadır.

AGİK'in başlıca toplantısı, Paris zirvesi gibi, "Avrupa'da Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'na Katılan Devlet ve Hükümet Başkanları Konferansı"dır. Bu toplantıların, artık daha düzenli bir ritm benimsemesi gereken izleme toplantılarının herbirinin ardından, iki yılda bir yapılması gerekmektedir. Bir dahaki randevunun, 24 Mart 1992'den başlayarak üç ayı geçmemesi gereken bir sürede yapılacak olan Helsinki temel toplantısı sırasında gerçekleşmesi kararlaştırılmıştır. Paris Belgesi, bu tür buluşmaları birçok kez somut bir biçimde *"zirve toplantısı"* olarak nitelemektedir.

Bunun yanısıra, "AGİK süreci çerçevesinde siyasî danışmaların merkez alanı"nı olan ve bu kez resmî bir adı bulunan (*"Konsey"*) "Dışişleri Bakanları Toplantıları" da oluşturulmuştur. "Uygun kararlar" almaya yetkili bakanlar "düzenli olarak ve yılda en az bir kere" toplanmak zorundadır. Daha sürekli bir ritm Konsey'in bu toplantılarına daha şimdiden damgasını vurmuştur: 19-20 Haziran 1991'de Berlin'de ilk randevu gerçekleşmiş, bunu 30-31 Ocak 1992'de Prag'daki bir randevu izlemiştir. Acil durumlarda ek toplantılar da kararlaştırılabilmektedir.

Zirvenin ve Konsey'in çalışmaları, başkentlerden iki günlük kısa toplantılar için ilke olarak Prag'a, sekreterlik merkezine ya da eğer toplantı Konsey

yanısıra yürütülüyorsa uygun bir başka başkente gelen diplomatları biraraya getiren *"Yüksek Bürokratlar Komitesi"* tarafından hazırlanmaktadır. Uygulamada, Yüksek Bürokratlar Komitesi, Paris Şartı'nda öngörülen yeni siyasî işbirliğinin temel direğidir. Komite gittikçe daha sık toplanmaktadır, çünkü daha şimdiden düzenli toplantılar yapmıştır; Viyana'da 28-29 Ocak 1991, Prag'da 23-24 Mayıs 1991, Berlin'de 17-18 Haziran 1991, Prag'da 22-24 Ekim 1991, ama aynı zamanda Yugoslav krizi nedeniyle 3-4 Temmuz, 8-9 Ağustos, daha sonra 10 Ekim 1991'de "acil durum" toplantıları da yapmıştır. AGİK'in kusurlarından biri olan tamamen protokoler başkanlıkların hızlı dönüşümünden kaçınmak için, Komite'ye, Konsey'in önceki toplantısı sırasında başkanlık yapan devletin bir temsilcisinin başkanlık yapması kararlaştırılmıştır -birbiri ardına evsahibi ülkeler, önce Almanya, daha sonra Şubat 1992'den başlayarak Çekoslovakya.

Diğer kurumlar, örneğin "katılan devletler arasında kararlaştırılabilecek olan" "diğer bakan toplantıları" ise yalnızca tasarı halindedir.

Bu yeni kurumsal sistem içinde Avrupa Konseyi Danışma Meclisi'nin rolüne ilişkin anlaşma bulunmadığından, Paris Şartı "özellikle bütün katılan devletlerin parlamenterlerini içeren bir AGİK Parlamenterler Meclisi'nin kurulması yoluyla AGİK'e daha geniş bir parlamenter katılım istiyoruz. Bu amaçla, bu alanda kazanılmış deneyimlerden ve yapılmış çalışmalardan yararlanarak, böyle bir AGİK parlamento yapısının faaliyet alanlarını, çalışma yöntemlerini ve içtüzüğünü görüşmek üzere parlamenter düzeyde ilişkilerin sürdürülmesini diliyoruz"la sınırlı kalmıştır. Avrupa Konseyi'ne yönelik bu ima oldukça önemsizdir, ve Amerikan Kongresi'nin

baskıları karşısında Strasbourg meclisi için belli bir başarısızlık oluşturmaktadır.[23] Katılan devletlerin parlamenter delegasyonlarının 2-3 Nisan 1991'de Madrid'de yapılan toplantısı, tamamen danışma nitelikli, iki yüz kırk beş üyeli, ilk toplantısını Budapeşte'de, 1992 Temmuzu'nun ilk haftasında yapacak ve daha sonra dönüşümlü olarak çeşitli başkentlerde toplanacak olan bu yeni meclisin temellerinin atılmasını sağlamıştır.

2. İdarî Yapılar - Bu siyasî yapıların yaratılmasına koşut olarak, Paris Şartı, onlara mutlak olarak bağımlı olan birçok teknik organın kurulmasını da öngörmektedir. Ama bu ampirik idari çözümle karşıtlık içinde, Prag, Viyana ve Varşova'daki bu yeni merkezler, Avrupa'nın yeni coğrafî boyutunu simgelemektedir.

Önce "Konsey ve Yüksek Bürokratlar Komitesi Toplantılarına idarî destek" sağlamakla görevli, ama "Konsey ya da Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin kendisine vereceği diğer görevleri" de yapabilecek olan *Sekretarya* sözkonusudur. Sekretarya, başkentler için "kutup" görevini görür, her devlet katılanlar arasındaki iletişimi kolaylaştırmak ve nöbet değişimini sağlamak için bir "bağlantı noktası" saptar -bu uygulamada her dışişleri bakanlığının bünyesinde AGİK'le görevli birimdir-. Sekretaryanın aynı zamanda AGİK belgelerini arşivlemek ve dağıtımını yapmak ve özellikle de "AGİK'e ilişkin olan ve gizli olmayan bilgileri kişilere, hükümetlerdışı örgütlere, uluslararası örgütlere ve AGİK'e katılmayan devletlere" sağlamak görevi vardır.

[23] Siyasî geri çekiliş, Atlantik Konseyi'nin Temmuz 1990'da, "Avrupa Konseyi Meclisi modeli"ne uygun, hatta İngilizce ifadesiyle "on the basis..." bir parlamenter organın oluşturulmasını tavsiye ettiğinden çok daha hissedilir boyuttadır, *Le Monde*, 29 Eylül 1990.

Bununla birlikte, 1991'de Prag'da kurulan Sekretarya bu görevler karşısında çok zayıf olanaklara sahiptir. Bir direktör -İsveçli bir diplomat- ve sırasıyla "toplantıların düzenlenmesi (protokol ve güvenlik de dahil olmak üzere), dokümantasyon ve enformasyon, ve mali ve idarî sorunlar"la görevli üç "yönetici"si bulunmaktadır.

Şart bunun yanısıra iki uzmanlaşmış yapı yaratmaktadır- bunların faaliyetlerini daha sonraki bölümlerde ele alacağız. Viyana'daki "*Çatışma Önleme Merkezi*", "Konsey'e çatışma riskini azaltmada yardım" genel görevine sahiptir. Merkezin temel faaliyeti Viyana'da yürütülmekte olan güven ve güvenlik artırıcı önlemlere ilişkin görüşmelere bağlıdır, bu görüşmelerdeki delegasyon başkanları Merkezin "Danışma Komitesi"ni oluşturur. Mart 1991'de törenle açılan Merkez, bir direktör -Danimarkalı bir diplomat- ve iki yöneticisiyle kendisi de zayıf olan bir Sekretarya tarafından yönetilmektedir.

Nihayet Varşova'daki "*Serbest Seçimler Bürosu*", "Katılan devletlerdeki seçimlere ilişkin bağlantı ve bilgi alışverişini kolaylaştırmak"la görevlidir. Büronun personeli "Yüksek Bürokratlar Komitesi aracılığıyla Konsey'e karşı sorumlu" bir direktör -İtalyan bir diplomat- ile bir yöneticiden ibarettir.

Bu organların görevlerini sıkı sıkıya sınırlandırma isteği direktörlerin Konsey tarafından "rotasyon temelinde, üç yıllık ve yenilenemez bir süre için" atandığı personele ilişkin kurallarda karikatürsü biçimde ortaya çıkmaktadır. Yöneticilerin normal görev süresi, gerektiğinde bir yıllık uzatma olanağı da olmak üzere iki yılla sınırlıdır. Böylece görevlendirilen ve "tam diplomatik statü"den yararlanan memurlar, dolambaçlı biçimde yerleşme anlaşmaları yoluyla bu kurumların hukuksal açıdan kabulünü

engellemeye yönelik oldukça tuhaf ikili bir sisteme göre devletleri tarafından evsahibi ülke nezdinde akredite olurlar. Bunun gibi, masrafların dökümü de kurumların yerleştirilmesinden sorumlu olan evsahibi ülke, görevlendirilen personelin memuriyetini koruyan çıkış devleti ve AGİK'in işleyiş için olağan bütçesinin kaynakları arasında yapılır.

Devletlerin belirledikleri ayrıntılar "Memurların atanmaları Fransız alfabesindeki sıralamayı izleyen bir rotasyon sistemine dayandırılacaktır. Rotasyonun başlangıcı kurumdaki her görev için kurayla saptanacaktır. Boş görevler, mevki doldurulana kadar bu sıralamaya göre katılan devletlere önerilecektir"e kadar gitmektedir. Ayrıca, "Diğer katılan devletlerin hiçbirinin boş bir göreve vatandaşlarından birini atamayı istememesi durumu dışında AGİK kurumlarında bir katılan devletin birden çok vatandaşı görev alamayacaktır." Böylece, Sekreterya için ilk kura Belçika, Finlandiya ve İsveç'i belirledi -İsveç kabul etmemek ve görevi İsviçre'ye bırakmak zorunda kaldı.

Bu çeşitli önlemlerin gelecekte her zaman yeterli olacağı kesin değildir, AGİK'in bunu birden çok kez gösterdiği gibi, talihin cilveleri de olabilir. Yine de, böylece, AGİK'in bir "kamu hizmeti" yeni kurumların esprisini somutlaştırarak ortaya çıkmaktadır. Üstelik, gönüllü olarak idarî "memurluk"a indirgenen bu rol, AGİK'in görev ve mekanizmalarının çeşitlenmesi ölçüsünde, gerekli olduğunda hızla zenginleşebilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AGİK ÜSTLENİMLERİ

Bir bütün olarak AGİK sürecinin ilk amacı katılan devletlerin ortaklaşa kabul ettiği bir "iyi davranış yasası" saptamaktır. Bu amaç birliğini sağlama kaygısı "konsensus" ve "linkage" kavramlarına uzun süre boyunca verilen yeri açıklar: AGİK bölünmez bir bütün oluşturmaktadır. Konsensusle ortaya çıkan ortak iradenin karşılığı, görüşmeler sırasında kurulan "linkage"dan doğan üstlenimler arasındaki zincirleme bağlılıktır. Dosyaları aynı hızda ilerletmeye yönelik taktik kaygının gerisinde, bölünmez yükümlülükler aracılığıyla bütüncül bir Avrupa güvenliği anlayışı kendini gösterir. Yalnızca bir devletin tek bir zayıflığı, eğer sürecin tamamını engellemiyorsa, en azından genel güveni için için kemirmeye yeterlidir.

Bununla birlikte, üstlenimlerin doğası son derece çeşitlidir. Yukarıda görüldüğü gibi, hukuksal bir bakış açısıyla, üstlenimlerin, büyük dokunulmaz ilkelerin hatırlatılmasına dayalı bildirici görünümü ile, adım adım, aşama aşama gelişen bir sürecin ilerleyici niteliğini belirten programlayıcı görünümü arasında ayrım yapılabilir. Bununla birlikte, siyasî bir bakış açısıyla, bu ikili ayrım kolaycı bir ayrım olarak kalmaktadır: "sepet"ler bünyesinde alınan üstlenimler gittikçe daha somut ve zorlayıcı olurken, ilkeler bütününün kendisi de 1975'ten bu yana gelişmekten geri kalmamıştır. Dahası, AGİK çalışmala-

rının yanısıra, yan anlaşmalar, devletlere üstlenimlerini yaşama geçirmek için yeni gizilgüçler açarak ilk yapıyı tamamlamıştır.

Dolayısıyla, birikimsel bir süreç boyunca girilen üstlenimleri tam olarak değerlendirmek için, sırasıyla AGİK'in *siyasî ilkelerini* (I), *üç sepetin* içeriğini (II) ve *yan anlaşmaları* (III) gözden geçirmek gerekmektedir.

I. Siyasî İlkeler

AGİK'in iki zirvesi, 1975'teki Helsinki ve 1990'daki Paris, Avrupa'da güvenlik ve işbirliği temelinde bir dizi büyük siyasî ilke koydu. Bu iki kuşak ilke, tamamlayıcı olsalar da, uluslararası ilişkilerin iki felsefesine denk düşmektedir: Helsinki'de doğrulanan barış içinde birarada yaşamanın ilkelerine, artık galip liberalizmin ilkeleri de eklenmektedir.

1. Barış İçinde Birarada Yaşamanın İlkeleri - Helsinki Konferansı Sonuç Belgesi, sıralaması Helsinki Danışmaları'ndan başlayarak belirlenen "Katılan Devletler Arasında Karşılıklı İlişkileri Düzenleyen İlkeler Bildirisi" başlıklı "On İlke" üzerine kuruluydu.

1973 tavsiyelerinin taklit edilemez stili içinde, dilin sakınımlarını çoğaltarak, özellikle açıklığa kavuşturulmuştu ki: "Temel bir önem taşıyan ve katılan devletler arasındaki ilişkileri düzenleyen aşağıdaki ilkelerin arzu edilen aydınlatma ve eklemelerle birlikte doğrulanması ve Birleşmiş Milletler'in amaç ve ilkelerine uygun olarak açıkça sayılması özellikle önemli kabul edilmektedir:"

- Egemen eşitlik, egemenliğin doğasında saklı haklara saygı;
- Kuvvet kullanma tehdidine ya da kuvvet kullanmaya başvurmama;

• Sınırların dokunulmazlığı;
• Devletlerin ülkesel bütünlüğü;
• Uyuşmazlıkların barışçı çözümü;
• İçişlerine müdahale etmeme;
• Düşünce, inanç, din ve vicdan özgürlüğü de dahil olmak üzere insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı;
• Halkların hak eşitliği ve kendini belirleme hakkı;
• Devletler arasında işbirliği;
• Uluslararası hukuka uygun olarak üztlenilen yükümlülüklerin iyiniyetle yerine getirilmesi".

Gerçekte bu ilkelerin çoğu önceden BM metinlerinde ve özellikle "BM Andlaşmasına Uygun Olarak Devletler Arasında Dostça İlişkilere ve İşbirliğine İlişkin Uluslararası Hukuk İlkeleri Bildirisi"nde yer alıyordu.[24] Batılıların titizliği, "bölgesel hukuk" adına, özellikle yakın tarihli "Brejnev doktrini" ile Sovyet çıkarlarına dokunan bazı evrensel ilkelerin sorgulanmasından duyulabilecek kaygıdan çok daha fazlaydı. Genel uluslararası hukukun üstünlüğünü iyice göstermek için "BM amaç ve ilkelerine" yapılan alışılmış göndermeler de buradan kaynaklanıyordu. Sonuç Belgesi'nin ilkelerinin başında, devletler "Aşağıda yer alan ve Birleşmiş Milletler Andlaşması'na uygun olan ilkelere hep birlikte katıldıklarını ve bu ilkelerin uygulanmasında Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın amaç ve ilkeleri uyarınca davranma yolundaki ortak iradelerini" belirtiyorlardı. Bunun gibi, X. İlke uyarınca -kuşkusuz ki- "Katılan devletler BM Andlaşması uyarınca BM üyelerinin yükümlülükleri ile her tür uluslararası andlaşma ya da diğer anlaşma uyarınca yükümlülükleri arasında çatışma olduğunda, BM Andlaşması'nın 103. maddesi uyarınca, BM Andlaşması'ndan kaynaklanan

[24] Res. 2625 (XXV), 24 Ekim 1970, Hubert Thierry, *Droit et relations internationales* içinde, textes choisis, Montchrestien, s. 545.

yükümlülüklerinin üstün geleceğini doğrularlar."[25]

Bununla birlikte, biraz fazla tekrarlanan ilkelerin yanında, iki temel yenilik ortaya çıkmaktadır; insan haklarına ve kendini belirleme hakkına göndermeler. Helsinki Sonuç Belgesi on ilkeyi, olası çelişkileri silmeyi ihmal etmeden, "Yukarıda belirtilen bütün ilkeler temel bir önem taşırlar ve bunun sonucu olarak bu ilkelerden her biri öteki ilkeler gözönünde tutularak yorumlanmak suretiyle, eşit değerde ve çekincesiz uygulanır" diyerek geliştirecektir.

Dolayısıyla, iki örnekle yetinelim, üçüncü ilkeyi oluşturan *sınırların dokunulmazlığı* ne demektir? Sovyetler Birliği'ne göre, bununla, son dünya savaşının sonucu olan ülkesel *statüko*nun kesin olarak kabulü sözkonusudur, "öc almaya" yönelik bütün hak iddiaları barışa karşı bir tehdit oluşturur. Almanya'nın bölünmesini tanımayan Batılılar için, sınırların dokunulmazlığı yalnızca ülkesel saldırının reddedilmesini belirtir, ama 8. ilkeye konulan "halkların kendini belirleme hakkı"nı sınırlayamaz. Basit terminolojik düzeyde, sınırların *değişmezliği* ilkesi barışçı bir evrime açık kapı bırakmak için özenle safdışı edilmişti. Paris Şartı ayaküstü "Alman halkının AGİK Sonuç Belgesi ilkelerine uygun olarak ve komşularıyla tam bir anlaşma içinde tek bir devlet olarak birleşmesini" sevinçle karşılar. Almanya'ların birleşmesi ve komünist blokun parçalanmasının ertesinde, çelişki yine de devam etmektedir: devlet birimlerinin kendi sınırları içindeki istikrarı mı öncelik taşımalıdır yoksa milliyetler ilkesi mi yerine getirilmelidir?

Bunun gibi, *içişlerine müdahale etmeme*ye ilişkin altıncı ilkeye nasıl bir değer biçilmelidir? Burada da terimler özenle seçilmiştir, çünkü Brejnev doktrini-

[25] Bk. Victor-Yves Ghebali, L'Acte final de la CSCE et les Nations Unies, *AFDI*, 1975, s. 73 vd.

nin üstü örtülü bir inkarı biçiminde "katılan devletler, karşılıklı ilişkileri nasıl olursa olsun, doğrudan ya da dolaylı, tek başlarına ya da ortak olarak, bir başka katılan devletin ulusal yetkisi içine giren iç ya da dış işlerine müdahale etmekten kaçınırlar". Buna karşılık, Sovyetler tarafından ileri sürülen *karışmama* teriminden, müdahale etmeme teriminin askeri çağrışımıyla yetinen Batılılar tarafından kaçınılmıştı.[26] Böylece, 7. ilkenin konusunu oluşturan insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı, devletlerin iç işlerine ait olmaktan çıkmıştır: devletler bir yandan AGİK çerçevesinde üstlenimlere girerek diğer katılan devletlerin gözleme hakkını kabul etmektedir, öte yandan da bu gözleme hakkı, bir "karışma" oluştursa bile, 6. ilke anlamında bir "müdahale" oluşturmamaktadır.

Ama açıktır ki devletler tarafından üstlenilen uluslararası üstlenimlerin aşamalı gelişiminin mantıksal karşılığı "egemenlik'in doğasında bulunan haklar"ı ve özellikle "herbirinin siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel sistemlerini özgürce seçme ve geliştirme hakkı gibi yasa ve tüzüklerini belirleme hakkı"nı (I. ilke) sınırlamaktır. AGİK'in gelişimi, ortak değerler saptarken, Akdeniz diktatörlükleriyle totaliter rejimleri birarada yaşatan başlangıçtaki bu göreciliği reddeder. Başkan Andreotti bu beklenmedik sonucu Paris zirvesi sırasında şöyle vurgulamıştır: "Bütün Avrupa kendisini bugün hukuk devleti ve çoğulcu demokrasiye ilişkin ortak değerlerde, insan haklarına ve temel özgürlüklere ortak saygıda görebilir (...) AGİK tarafından yapılan katkı da o denli kesin olmuştur. Helsinki'nin on ilkesi, aynı anda, bölünmüş Avrupa'ya ortak bir başvuru kaynağı vermek için bir çıkış ve yeniden ulaştığı birlik için

[26] Marcel Tremeau, La dimension humaine de la CSCE, *Droit international et droits de l'homme*, Cahiers du CEDIN, no. 5, Montchrestien, s. 53.

bir varış noktası oluşturdu."[27]

Sonuç Belgesi'nin içerdiği "Bildirinin on ilkesi" gerçekten de daha sonraki belgelerin zorunlu başvuru kaynağını oluşturdu: bir ilkede diğerleri aleyhine her direnme *a contrario* akıl yürütmeleri doğuracaktı ve herhangi birinin yer almaması temel bütünlüğün dengesini bozacaktı. Böylece Viyana'da bile, 15 Ocak 1989'da kabul edilen kapanış belgesinde "yeniden onaylama" ve geniş açıklama alışılmıştan farklı değildi. Olsa olsa, ilkelerin değerinde belli bir ilerlemeden söz edilebilir: "Bu bağlamda, devletler, içlerinden herbirinin siyasî, toplumsal, ekonomik ve kültürel sistemini özgürce seçme ve geliştirme hakkına olduğu kadar yasalarını, düzenlemelerini, pratiklerini ve politikalarını özgürce belirleme hakkına da saygı göstereceklerini doğrularlar. Bu hakların kullanılmasında, yasalarının, düzenlemelerinin, pratiklerinin ve politikalarının uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerine uygun olmasını ve İlkeler Bildirisi'nin hükümleri ve AGİK çerçevesinde üstlenilen diğer üstlenimlerle uyumlu olmasına dikkat edeceklerdir."

Ama Kopenhag Belgesi'nde, 29 Haziran 1990'da, 1. ilkenin başlangıçtaki değerini değiştiren bir katkı ile bir adım atıldı: bunda devletler "içlerinden herbirinin, insan hakları alanında ortak olarak kabul edilen uluslararası normlara uygun olarak siyasî, toplumsal, ekonomik ve kültürel sistemini özgürce seçme ve geliştirme hakkına saygı duyacaklarını doğrularlar". İngilizce'de bu formül daha da özlüdür: *in accordance with international human rights standards.* Yerlerini "evrensel değerler"e bırakarak yeni bir dönemin yolu açılmıştır.

2. Galip Liberalizmin İlkeleri - Paris zirvesinden sonra "ideolojik yumuşama" artık geçerli değil-

[27] *CSCE/SP/PVR* 2, s. 41, 19 Kasım 1990.

dir. Kuşkusuz "On İlke"nin saygınlığı devam etmektedir, ama artık bloklar arasında birarada yaşamanın donuk belgesi olmak yerine, "yeni bir demokrasi, barış ve birlik çağı"nın perspektifiyle canlanmıştır. Devlet ve hükümet başkanları kendilerîne ilham veren yeni ilkeleri derhal tanımlamıştır: "Bugün, halklarımızın onlarca yıldır beslediği umut ve beklentilerin gerçekleştirilmesi bize düşmektedir: insan hakları ve temel özgürlüklere dayalı demokratik sisteme kesin bağlılık, ekonomik özgürlük ve sosyal adalet yoluyla refah ve bütün ülkelerimiz için eşit bir güvenlik. Sonuç Belgesi'nin On İlkesi, son on beş yıldır daha iyi ilişkiler için nasıl yolumuzu aydınlattıysa, bu tutkulu hedef için de bizi yönlendirecektir. Bütün AGİK üstlenimlerinin tam olarak yerine getirilmesi, uluslarımızın özlemlerine uygun yaşamalarını sağlamak için bugünkü girişimlerimize temel olmalıdır."

Dolayısıyla, "yeni Avrupa"nın temelleri, ekonomik kanadı Bonn'da, siyasî kanadı ise 1990'ın ilk aylarında Kopenhag'da kodifiye edilen Batı liberalizminin amentüsüne uygundur. Paris Şartı'nın "İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukuk Devleti" başlıklı ilk bölümünden başlayarak bütün diğer seçenekler ya da geriye dönüş safdışı edilmektedir: *"Uluslarımızın tek yönetim sistemi* olarak (abç) demokrasiyi kurmayı, güçlendirmeyi ve sağlamlaştırmayı üstleniyoruz." Ve gerçek bir insan ve yurttaş hakları bildirgesinin sonunda, Paris Şartı "Devletlerimiz, demokratik kazanımları geri dönülmez kılmak için işbirliği yapacak ve birbirlerini destekleyeceklerdir" diyerek sonuçlanmaktadır.

Bu siyasî liberalizm ekonomik liberalizmle atbaşı gitmektedir. Sosyal adalet ve çevreye saygıyla birleşen pazar ekonomisi temelindeki kalkınma "Ekonomik Özgürlük ve Sorumluluk" başlığını taşımakta

ve "Yediler Grubu"nun bildirilerinin alışılmış izleğini içermektedir. Mrs. Thatcher'in "Helsinki ilkelerine özel mülkiyet hakkını ekleme"yi isterken salık verdiği kadar radikal olmasa da, bireysel mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü temel haklar arasında sayılmıştır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden esinlenen ifade sadece "yalnız ya da topluca mal sahibi olma ve bireysel girişim yürütme" hakkından söz ederek gerçekte anlaşılmaz kalmaktadır.

AGİK için temel önemdeki bu ideolojik yenilenmeler yanında, "katılan devletler arasındaki dostça ilişkiler" Sonuç Belgesi'ne dayalı olmaya devam etmektedir: "Avrupa'da demokrasiyi, barışı ve birliği korumak ve geliştirmek için Helsinki Sonuç Belgesi'nin on ilkesine tam olarak saygı göstermeyi üstleniyoruz. On ilkenin geçerliliğinin devam ettiğini ve onları uygulama konusundaki kararlılığımızı belirtiriz. Bütün ilkeler, herbiri diğerleri gözönüne alınarak yorumlanmak suretiyle eşit ve çekincesiz olarak uygulanır. Bu ilkeler ilişkilerimizin temelini oluşturmaktadır."

Paris Şartı'nın "egemen ideolojisi" ışığında Sonuç Belgesi'nin gerçek bir yeniden-okumasına girişmek uygun olacaktır. Tek-anlamlı bir yorum bulunmadığından, on ilke arasında yeni bir denge doğmaktadır. Mutlak egemenlik tapınışı yerini ortak kurala saygıya bırakırken, anayasal düzende, uluslararası alanda olduğu gibi, hukukun üstünlüğüne verilen yer, devletler arasındaki ilişkileri de "düzenlemeyi" amaçlamaktadır. Böylece, egemen eşitlik adına ideolojilerin göreliliğinin yerini, paylaşılan bir ideoloji adına egemenliklerin göreciliğinin almasına doğru bir eğilim vardır. Bloklar arasındaki barış içinde birarada yaşamadan doğan hassas bir *modus vivendi*'den, ortak değerler temelindeki bir "özgürlük *Magna Cartası*"na"geçilmiştir.

Bu kısa envanterin sonunda iki soru ortaya çıkmaktadır: Paris Şartı'nda üstü örtülü olarak yer alan "karışma ödevi" konsensuse sistematik saygıyla bağdaşır mı? İlgili devletin dostça "işbirliği"nin bulunmaması durumunda ilkelere ne olacaktır? Ayrıca, çatışmadan işbirliğine geçiş, ortak güvenliğin gerekleri ile insan hakları alanındaki güvenceler arasında sıkı bir bağ kurarak değişik dosyaları aynı hızda geliştirmek amacıyla pazarlık aracı olarak uzun süre hizmet eden "linkage"ın önemini azaltmamış mıdır? Sepetler arasında bir dengesizlikle karşı karşıya kalma tehlikesi bulunmamakta mıdır?

II. Üç Sepet

Görüşmeler sırasında sepetler (*baskets*) esas olarak ampirik biçimde tanımlanmıştır. Helsinki Danışmaları "Avrupa'da güvenliğe ilişkin sorunlar"; "ekonomi, bilim ve teknik ve çevre alanlarında işbirliği"; "insani ve diğer alanlarda işbirliği" ayrımına giderek gündemin bölüm başlıklarını çıkarmayı sağladı. İlk olarak, "Konferansın sürdürülmesi" sorunu dördüncü bir sepetin konusunu oluşturuyordu. Ayrıca, On İlke bildirisinin ilk sepette yer aldığı ve insan haklarına ilişkin 7. ilkenin güvenlik başlığı altında da üçüncü sepette olduğu kadar iyi geliştirilebileceği kaydedilebilir. Nihayet, ilk gündemde güvenliğe ilişkin birinci sepet için olduğu kadar işbirliğine ilişkin ikinci sepet için de marjinal bir sorun olarak değerlendirildiği halde, Akdeniz hakkında bağımsız bir başlık Helsinki Sonuç Belgesi'nden başlayarak bir tür "ikinci sepet-*bis*" olarak belgeler arasına girmiştir.

Yine de, üç büyük sepet arasındaki açık ayrım AGİK sürecine egemen olmaya devam etmektedir.

1. Avrupa Güvenliği - Bu alanda 1975'ten beri gerçekleştirilen ilerlemenin derinliğini ölçebilmek için sürecin başlıca aşamalarını izlemek gerekmektedir.

A) Helsinki Sonuç Belgesi - Birinci sepetin çalışmaları herşeyden önce On İlke Bildirisi tarafından belirlenmişti. Ama Helsinki Sonuç Belgesi başka iki alan da açmaktadır. İlki, İsviçre'nin "uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin bir Avrupa sistemi oluşturan sözleşme" projesine de ayaküstü değinerek "uyuşmazlıkların barışçı çözümü için genel olarak kabul edilebilecek bir yöntemin incelenmesi ve geliştirilmesi"ni amaçlıyordu. Dolayısıyla en başından başlayarak, AGİK, bölgesel andlaşmaların olasılıkla sonuçlandırılmasına özgü diplomatik bir çerçeve olarak düzenlendi.

İkinci yönelim "Güven önlemleri ile güvenlik ve silahsızlanmanın bazı yönlerine ilişkin belge" ile belirlenmişti. Bu geniş başlık altında çekingen biçimde kendini gösteren askerî saydamlık kavramıydı. Devletler gerçekte "Silahlı çatışmadan ve kaygı doğurabilecek askerî faaliyetlere ilişkin özellikle katılan devletlerin bu faaliyetlerin niteliği hakkında doğru bilgi edinme zamanı bulunmadığında ortaya çıkan yanlış bilgi ya da yanlış anlamalardan doğacak riskleri en aza indirmeye katkıda bulunma gereğini" tanıyorlardı. Varşova Paktı ülkeleri AGİK'in coğrafi dengesizliğini ileri sürerek bu gelişmelere uzun süre direneceklerdi, çünkü bütün Sovyet toprakları kurumsal bir "casusluk"a tabi olurken, Birleşik Devletler bu üstlenimlerin kıtasal alanı dışında kalıyordu.[28]

Bu kapalı anlatıma karşın, Sonuç Belgesi bir dizi ilk "güven önlemi"ni öne sürüyordu: devletler, ilke

[28] Bu tartışmalar için bk. Victor-Yves Ghebali, *Mesures de confiance et de désarmement en Europe, de l'Acte final de Helsinki au Document de Stockholm*, Doc. fr., PPS no. 557,1987.

olarak en az yirmi bir gün önceden, eşiği 25 000 kişi olarak saptanmış olan "büyük çaplı askerî manevralarının" ön bildirimini yapacaklardır. Bununla birlikte, "daha küçük çaplı" diğer manevraların da bildirilebileceği eklenmişti. Sovyet itirazları, sözde soyut bir formülle kısmen gözönüne alınmıştı: "Bir devletin ülkesinin Avrupa'nın ötesine uzanması durumunda, Avrupalı bir katılan devletin karşısındaki ya da onunla paylaştığı sınıra yalnız 250 kilometrelik bir alan içinde yapılan manevraların önceden duyuru konusu yapılması gereklidir. Ancak katılan devletin bu alanı, katılan devletin Avrupa dışı bir katılmayan devletle karşı karşıya ya da ortak veya karşı sınırına komşu ise burada yapılacak manevraların duyuru konusu yapılması gerekli değildir".[29]

Ayrıca, "Katılan devletler, öteki katılan devletlere, gönüllü ve iki taraflı olarak, bütün katılan devletlere karşılıklı olma ve iyiniyet duygusu ile askerî manevralara gözlemci gönderme çağrısında bulunacaklardır"

"Büyük çaplı askerî hareketler"in ön bildirimine ilişkin özlü bir anlaşma bulunmadığından, devletler, ilk yetkilendirmeye karşın, siyasî bir kararın sonucu olan bu önlemin "gönüllü temele" dayandığını vurguladıktan sonra, "büyük çaplı askerî hareketlerini kendi isteklerine bağlı olarak ve güveni güçlendirmeye katkıda bulunmak amacıyla bildirebileceklerini" kabul etmek zorunda kaldılar.

Belge, o dönemde iki İttifak arasında başka bir çerçevede, Viyana MBFR (*Mutual and Balanced Force Reductions)* çerçevesinde doğrudan doğruya görüşülen konvansiyonel "silahsızlanmaya ilişkin sorunlar"a kısaca değinmekte, ama "her katılan devletin güvenliği ile bir bütün olarak Avrupa'nın güvenliği arasında karşılıklı ilişki ve dünya güven-

[29] NATO'nun güney kanadındaki Türkiye de bu çerçevedeydi.

liğinin daha geniş çerçevesi içinde Avrupa'da güvenlik ile Akdeniz bölgesinde güvenlik arasındaki ilişki..." gibi özellikle beylik bazı "temel değerlendirmeler"i saymadan önce, "güvenliğin siyasî ve askerî görünümlerinin tamamlayıcı doğasını" vurgulamaktadır. Bu bütünlük ilkeler bakımından belirsiz ve somut önlemler bakımından zayıf görünebilir.

B. Avrupa'da Silahsızlanma Hakkında Stockholm Konferansı - Paradoksal olarak, yeni ilerlemeler, yumuşamanın krizi nedeniyle, genişletilmiş "güven ve güvenlik önlemleri" kavramı aracılığıyla sağlanabildi. 1978'den başlayarak, BM Genel Kurulu'nun silahsızlanmaya ilişkin olağanüstü oturumu sırasında, Giscard d'Estaing Fransa'nın silahsızlanma planının bölgesel kanadı olarak Avrupa'da silahsızlanmaya ilişkin bir konferansın çağrılmasını istedi. Buradaki düşünce, Fransa'nın reddettiği bloklar arasındaki görüşmelerin içine girdiği çıkmazdan, görüşmeyi AGİK'in otuzbeşleri çerçevesinde eşitlik temelinde genişletmek amacıyla çıkmaktı.

Bu girişimden beş yıl sonra, 1983'te kabul edilen Madrid Kapanış Belgesi, "Avrupa'da Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemler ve Silahsızlanma Konferansı"nın (MDCS) yetkilendirmesini içeriyordu; bunun ilk aşaması "karşılıklı olarak birbirini tamamlayan ve Avrupa'da askerî bir karşı karşıya gelme riskini azaltmaya yönelik olan bir dizi güven ve güvenlik önleminin görüşülmesine ve kabulüne ayrılmıştı ve 1984'te Stockholm'de başlaması ve 1986 Viyana İzleme Toplantısı sırasında bir değerlendirmeye konu olması gerekiyordu. Yetkilendirme, bu önlemlerin "askerî açıdan anlamlı, siyasî açıdan zorlayıcı olacağını ve içeriklerine denk düşen uygun denetim biçimleriyle donatılacağını" belirtiyordu. Bununla birlikte bu faaliyetin hukuksal doğası belirlenmemiş olarak kaldı, çünkü "görüşmeciler

tarafından kararlaştırılan hükümler Konferansın saptayacağı biçimlerde ve usul uyarınca yürürlüğe girecek"ti.

Madrid'de belirlenen perspektiflere göre daha sonra başka aşamalar da tasarlanacaktı: "AGİK tarafından başlatılan çok-taraflı sürecin tamamlayıcı ve özsel parçası olarak bu Konferansın amacı; Sonuç Belgesi'ni imzalayan bütün devletlerin katılımıyla, aşamalar halinde, devletlerin karşılıklı ilişkilerinde kuvvet kullanmaktan ya da kuvvet kullanma tehdidine başvurmaktan kaçınma ödevinin ifadesini ve gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde güven ve güvenliğin güçlendirilmesi çabasını ilerletmeye ve silahsızlanmaya ulaşmaya özgü etkili ve somut yeni eylemlere girişmektir."

İki yıllık çalışma sonunda, Avrupa füzeleri krizi ve Amerika ile Sovyetler arasında silahsızlanmaya ilişkin büyük görüşmelerin kesintiye uğramasının özellikle güç kıldığı bir uluslararası iklimde, iki büyükler arasında bir son dakika uzlaşması sayesinde, nihayet 19 Eylül 1986'da esasa ilişkin birçok ilerlemeyi gösteren bir belge kabul edilebildi.

"Kuvvet kullanma ya da kuvvet kullanma tehdidine başvurmama"ya ilişkin oldukça genel bir ilk bölümün ardından, onu izleyen bölümler devletlerin yeni üstlenimlerini gözden geçirmektedir. "Bazı askerî faaliyetlerin ön bildirimi" büyük ölçüde güçlendirilmektedir. "Askerî faaliyet" formülünün kendisi Sonuç Belgesi'nin ayırdığı "harekat" ve "hareket"in yerini almakta ve ABD'nin verdiği bir ödünle, bölgeye doğru birlik sevkini kapsamaktadır. "Bildirilebilir faaliyetler"in eşiği 13.000 kişiye ya da 300 zırhlı araca indirilmekte ve süre de kırk iki güne uzatılarak iki katına çıkarılmaktadır. Aktarılacak çeşitli bilgilerin kapsamı da titizlikle belirlenmiştir.

Bunun gibi, 17.000 kişilik bir eşikten başlayarak

davet etmeyi zorunlu kılan ve bütün katılan devletlere yönelen "Bazı askerî faaliyetlerin gözlenmesi"ne ilişkin bölüm zorlayıcı bir karakter kazanmaktadır. "Evsahibi devlet"in yükümlülükleri ile "gözlemci"lerin ayrıcalıkları en ince ayrıntılarıyla sayılmıştır: böylece evsahibi devlet "askerî faaliyetin yürütüldüğü bölgenin azami 1/ 500.000 ölçeğinde bir haritasını" sağlayacak, "gözlemciler onaylaması için karşılayan devletin incelemesine sunulacak olan kişisel dürbünlerini kullanmaya yetkili olacaklardır", vb.

Bildirim ve gözleme ilişkin bu hükümlerin değeri önemli bir yenilikle tamamlanmıştır: Belge, her yılın 15 Ağustosu'ndan önce "diplomatik yollarla" aktarılması gereken programlı askerî faaliyetlere ilişkin "yıllık takvim"ler hakkında karşılıklı bir enformasyon yerleştirmektedir. Dahası, oldukça karışık bir formül uyarınca saptanmış 70.000 kişilik bir tavan ile 40.000 kişiden fazlasını kapsayan en önemli faaliyetler için iki yıllık bir programlama öngörülmüştür.

Sonuncu bölüm "Uygunluk ve Denetim" başlığını taşımaktadır. Bu bölüm denetime ilişkin "ulusal teknik yollar"ın kullanımını meşrulaştırmakta ve "her katılan devlet, MDCS'lerin uygulanma alanında, bütün diğer katılanların ülkelerinde denetleme yapma hakkına sahiptir" diyerek, ilk kez olarak alan üzerinde denetlemelere izin vermektedir. Bununla birlikte bu yeni "denetimler" yılda üç kezle sınırlanmıştır- üstelik, bir ek bildiriye uygun olarak, aynı ittifakın üyeleri birbirlerini karşılıklı olarak denetlemekten vazgeçmektedir! "Evsahibi devletin temsilcileri"nin eşlik ettiği en çok dört kişilik bir "denetleme ekibi" tarafından, kara ve/veya hava araçlarıyla, en kısa sürelerde yapılacak denetlemeye izin verilecektir. Denetlemeye ilişkin özel biçimler titiz

güvencelerin konusunu oluşturmaktadır.

Dolayısıyla, somut ve doğrulanabilir önlemler üzerine titreyen Batılıların pragmatizmi, belirsiz olduğu kadar hayalci bir "kuvvete başvurmama andlaşması"nın sonuçlandırılmasını hedefleyen Sovyet isteklerine baskın çıkmıştır.

C) Görüşmelerin İkiye Ayrılması - 1989'da kabul edilen Viyana Belgesi, güven önlemleri ile silahsızlanmaya ilişkin çalışmaları birbirinden ayıran daha karmaşık bir formül benimseyerek görüşmelere yeni bir atılım kazandırdı. Bir yandan, Stockholm Konferansı'nın uzantısı biçiminde ve "Madrid Yetkilendirmesi"ne uygun olarak, "Güven ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Görüşmeler" başlıklı ikinci bir aşama 6 Mart 1989'da başlamalıdır. Ama buna koşut olarak, yeni bir "Avrupa'da konvansiyonel silahlı kuvvetler hakkında görüşmeler", askerî ittifakların üyesi olan yirmi üç katılımcı devleti "egemen ve bağımsız devletler olarak ve tam eşitlik koşullarında" biraraya getirmiştir. "AGİK süreci çerçevesinde" yürütülen bu görüşme, anlaşmaların doğasını çağrıştıran özgül bir yetkilendirmeye tabidir: "Kabul edilen anlaşmalar uluslararası düzeyde zorlayıcı olacaktır. Bunların yürürlüğe girişine ilişkin özel koşullar Görüşme sırasında kararlaştırılacaktır."

İki görüşmenin eski MBFR görüşmelerinin yapıldığı yerde, Viyana'da aynı anda yürütülmesi olgusu, bloklar mantığına geri dönüşten çekinen Fransa tarafından ilkesel nedenlerle eleştirildi, ama pratik değerlendirmeler baskın çıktı.[30] Tarafsız ve bağlantısızlar bakımından da bir köprü oluşturuldu, çünkü yirmiüçlerin görüşmeleri hakkında otuzbeşler arasında bir "görüş ve bilgi alışverişi" öngörülmüştü. Bu çeşitli görüşmelerin gelecek izleme toplantısında,

[30] Bk. Jean Klein, Désarmement régional en Europe et sécurité collective, *Politique étrangère*, 1991, no. 1, s. 52.

1992'deki Helsinki toplantısında bir değerlendirmenin konusu olması gerekmektedir. Nihayet, Viyana Belgesi daha ilerideki bir aşamada - "AGİK İzlemelerine ilişkin bir gelecek toplantı" sırasında- , yeniden otuzbeşlere ait bütüncül bir yaklaşım sağlamaya izin verecek olan "Avrupa'da Güven ve Güvenlik Önlemleri ile Silahsızlanmaya İlişkin Konferans"ın yeni bir aşamasını dışlamamaktadır.

AGİK sürecinin Paris zirvesine bağlı olarak hızlanması, bu sakınımlı perspektifleri bir ölçüde altüst etti.

Gerçekten de 19 Kasım 1990'da, zirvenin arifesinde, yirmi iki devlet[31] Avrupa'da Konvansiyonel Kuvvetler Andlaşması'nı imzaladılar ve eski düşmanların "birbirlerine karşılıklı olarak dostluklarını sunduğu" bir "Ortak Bildiri" kabul ettiler. Üstelik, ustaca seçilmiş tekrarlanan bir formüle göre, "BM Anlaşması uyarınca yükümlülüklerini hatırlatır ve Helsinki Sonuç Belgesi uyarınca üstlenimlerini doğrularlar. Helsinki Sonuç Belgesi'nin on ilkesinin temel bir önemde olduğunu ve bunun sonucu olarak içlerinden herbiri diğerleri de gözönüne alınarak yorumlanmak üzere eşit olarak ve çekincesiz biçimde uygulandığını vurgularlar. Bu anlayış içinde, bir devletin ülkesel bütünlüğüne ya da siyasî bağımsızlığına karşı kuvvet kullanma ya da kuvvet kullanma tehdidine başvurmaktan, varolan sınırları kuvvet kullanma tehdidi ya da kuvvet kullanma yoluyla değiştirmeyi denemekten ve bu belgelerin amaç ve ilkelerine aykırı herhangi bir biçimde davranmaktan kaçınma yükümlülük ve üstlenimlerini doğrularlar. Silahlarından hiçbiri, meşru savunma ya da BM Andlaşması'na uygun diğer bir biçim dışında, hiçbir zaman kullanılmayacaktır". "Bu belgeler"i tamam-

[31] Almanya'ların birleşmesi, görüşmeler sırasında Almanya Demokratik Cumhuriyeti'ni ortadan kaldırdı.

lamak üzere yeni bir belgeye gerek kalmadan, BM Andlaşması uyarınca hukuksal "yükümlülük" ile Sonuç Belgesi uyarınca siyasî "üstlenim" böylece birleştirilmiş oldu.

Diğer taraftan otuzdörtlerin görüşmeleri, 1986 Stockholm Belgesi'nin yerine geçmek üzere 17 Kasım 1990'da kabul edilen yeni bir "Güven ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Viyana Belgesi" ile sonuçlandı. Stockholm'ün "bazı askerî faaliyetlerin" ön bildirim (bölüm IV) ve gözlemi (bölüm V) hakkındaki başlıca hükümleri gibi "yıllık takvim"e ilişkin hükümleri de (bölüm VI ve VII) yeniden ele alındı. "Uygunluk ve Denetim" başlıklı hükümler (bölüm VIII), Belge'de üstlenilen yeni üstlenimleri gözönüne almak amacıyla yeni bir değerlendirme mekanizmasıyla tamamlandı. Viyana Belgesi'nin birçok bölümü gerçek yeniliklere denk düşmektedir: ilk bölüm askerî güçler, "büyük önemdeki silah ve donatım sistemlerinin yayılım planları" ve Sovyetler Birliği tarafından savunmanın gizliliği adına reddedilen eski bir Atlantik İttifakı önerisine uygun olarak askerî bütçeler hakkında yıllık enformasyon değişimi öngörmektedir. "Risklerin azaltılması" hakkındaki ikinci bölüm "alışılmadık askerî faaliyetler" ya da "askerî nitelikteki tehlikeli kazalar" durumunda işbirliğini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Nihayet, üçüncü bölüm, o güne kadar güven önlemlerinin dışında kalan bir alan olan hava üslerinin ziyaretini öngörerek "temas"ları genişletmektedir. Son iki bölüm bu yapıyı önemli pratik önlemlerle tamamlar: bir "hızlı iletişim şebekesi"nin kurulması (IX. Bölüm) ve bir "yıllık değerlendirme" toplantısı (X. Bölüm). Bu yeni önlemler 1 Ocak 1991'de yürürlüğe girmiştir.

Paris'te, yirmi iki devlet, aynı yetkilendirmeye göre, Helsinki'de 1992'de yapılacak "AGİK İzleme Toplantısı'nı buradan sonuçlandırmaya çabalamak

için" "CFE Görüşmesi"ni sürdürmeye karar verdi. Otuzdörtler de kendi adlarına bu sonuçları sevinçle karşılamakta ve Helsinki'de sonuçlanmak üzere Güvene İlişkin Görüşmeler'e yeni bir hız vererek "askerî güvenlik alanında ortak çaba" olasılıklarını vurgulamaktadır. Viyana'da belirlenmiş olan bu iki randevunun ötesinde, Şart yeni persektifler saptar: "Ulusal bir hazırlık döneminden sonra, taraf devletler arasında güvenlik alanında daha kapsamlı bir işbirliğine gidilmesi ve Helsinki İzleme Toplantı'sını takiben 1992 yılına kadar bütün taraf devletlere açık yeni silahsızlanma ve güven ve güvenlik artırıcı önlemler görüşmelerine başlanması amacına yönelik olarak otuz dört katılan devlet arasında görüşme ve danışmalarda bulunulmasını bekliyoruz" Diğer bir deyişle, Varşova Paktı'nın dağılması karşısında bir düşünme aşamasından sonra- Paktın varlığı hala Paris'te imzalanan CFE görüşmesinin temel verisi olduğu halde - yeni bir ortak güvenlik sistemi tasarlanmalıdır.

2. ***Ekonomik İşbirliği*** - İkinci sepet uzun bir süre boyunca AGİK'in "üvey evladı"na benzedi. Gerek Eureka projesi, gerekse yeni Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (BERD) projesi, seksenli yılların en yeni girişimleri AGİK çerçevesinin dışında yer alırken, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (CEE-NU) gibi eski kıtasal yapılar uzun zamandan beri yararlı bir yer tutuyorlardı. Birinci sepet daha önceden "Güven Önlemlerine İlişkin Konferans", üçüncü sepet ise "İnsani Boyut Konferansı"ndan "yararlanmış" olduğu halde, Viyana İzleme Toplantısı sırasında Ekonomik İşbirliğine İlişkin Bonn Toplantısının "Konferans" olarak adlandırılması için Alman diplomasisinin ısrar etmesi gerekti.

Başlangıçtan beri kapitalist dünya ile sosyalist

blok arasında "tarafsız" işbirliği alanları arayışı nazik bir arayış olmuştu. Helsinki Danışmaları "katılan devletler arasında karşılıklı anlaşma yoluyla, ekonomik ve toplumsal sistemlerin farklılığını gözönüne alarak ve avantajlarla yükümlülüklerin karşılıklılığı koşulları içinde, ticaretin geliştirilmesi ve ekonomik faaliyete, bilim ve tekniğe ve çevreye ilişkin çeşitli alanlarda işbirliğini kolaylaştıracak olan yol ve yöntemleri" incelemeyi tavsiye ediyordu. "Diğer sektörlerde işbirliği" ulaşım ve haberleşme, turizm, "göçmen işgücünün ekonomik ve toplumsal görünümleri", kadroların oluşumu ile koşullu olarak kısaca sayılırken, dört büyük işbirliği teması ortaya çıkmıştı - "ticari değişimler", "endüstriyel işbirliği ve ortak çıkar projeleri", "bilim ve teknik", "çevre".

Helsinki Sonuç Belgesi, katılımcıları ayıran ideolojik uçurumu saklayamamakla birlikte bu temaları sayfalar ayırarak yeniden ele alıyordu. Belge, ticaret konusunda, "dış ticaretle ilgili yasa ve düzenlemelerin" ya da makro-ekonomik istatistiklerin yayınlanmasının kolaylaştırılmasını tasarlayarak, "iş kolaylıkları ve bağlantıları" ve "ekonomik ve ticari enformasyon"u anımsatıyordu. "Ticarete ve endüstriyel işbirliğine ilişkin hükümler" normların uyumlaştırılmasını ve hakemliğin geliştirilmesini amaçlıyordu. Ama katılımcılar, kendilerini, basit bir saptama biçiminde, "değişimlerin geliştirilmesi için en çok gözetilen ulus kaydının uygulanmasından doğacak yararlı etkileri" tanımakla sınırlıyorlardı. Ticarete ayrılmış gelişmenin başlığı bile anlamlı idi: ticari politikalara değinmemek için "*ticari değişimler*"den söz etmekle yetinilmişti.[32] İster enerji isterse turizm olsun, temelde anlaşmaya varılamadığından, heryerde temennilerle yetinildi.

[32] İkinci sepete ilişkin çok sayıda örnek için Bk. Jean-Daniel Clavel, *De la négociation diplomatique multilatérale*, Bruylant, coll. "Axes", (1991).

Gerçekte, ikinci sepetin bünyesinde bile, özellikle çevre alanındaki Batılı kaygılarla teknoloji aktarımı konusundaki Sovyet kaygıları arasında yavaş yavaş taktik köşekapmacaların eksik olmadığı bir denge yerleşti. Viyana Kapanış Belgesi'nde, ikinci sepet, üç temel tema çevresinde yeniden yapılandırıldı: "Ticaret ve Endüstriyel İşbirliği", "Bilim ve Teknik", "Çevre". Bu kez, *ticaret* olduğu gibi ele alınıyordu, katılan devletler, özellikle "viza verilme usullerinde ve gümrük formalitelerinde haksız gecikmeler"den kaçınarak, bir dizi somut önlem aracılığıyla, "iş ilişkileri"ni kolaylaştırıyordu. Pazar yasası ilk kez yer almıştı: "katılan devletler karşılıklı ekonomileri çerçevesinde, girişimlerin artan otonomisinin pazarın ihtiyaçlarına daha iyi cevap vermeye yardım edeceğini ve böylece aralarındaki ticaret ve işbirliğinin gelişimine katkıda bulunacağını kabul etmektedir". "Bilim ve Teknik" başlığı altında, katılan devletler "her düzeydeki uluslararası bilimsel işbirliğinin kayda değer iyileştirilmesinin temel koşullarından birini oluşturan" insan haklarını anımsatmaktan geri kalmamaktadır. Böylece, ilk tabular sarsılmaktadır. Nihayet, biri Berlin'de ekonomik işbirliğine, diğeri Sofya'da çevreye ilişkin uzmanlık toplantıları yetkilendirmesiyle yeni perspektifler açılmaktadır.

Paris Şartı bu çalışmaların bilançosunu bu iki eksen çevresinde yapmaktadır. Önce, özel bir tumturaklılık ile yeni ilkeler vurgulanmaktadır: "Pazar ekonomisine dayanan ekonomik işbirliğinin ilişkilerimizin vazgeçilmez bir unsuru olduğunu ve bunun müreffeh ve birleşik Avrupa'nın kurulmasının aracını oluşturduğunu vurgularız. Sonuçlarını kuvvetle desteklediğimiz Ekonomik İşbirliğine İlişkin Bonn Konferansı Belgesi'nde de belirtildiği gibi, demokratik kurumlar ve ekonomik özgürlük, ekonomik ve

toplumsal gelişmeyi hızlandırır". "Pazar ekonomisinin kurulmasına doğru geçiş" özendirilmiştir, amaç "uluslararası ekonomik ve mali sisteme" entegrasyon ve GATT çerçevesinde serbest-değişimdir. Ayrıca, devlet başkanları "çevre sorunlarını kavramamıza ilişkin acil zorunluluk"u vurgulayarak "hava, su ve toprakta ekolojik dengeyi yeniden kurmak ve korumak amacıyla, çevremizi korumak ve iyileştirmek için çabaları artırma"yı üstlenmektedir. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın ve Avrupa Çevre Ajansı'nın kurulması sevinçle karşılanmaktadır.

Paris zirvesi, aynı zamanda, Jean Monnet'in yöntemi uyarınca "belirli bir faaliyet alanında işbirliğinin somut temellerini atmak" üzere -Körfez krizi bağlamında- Hollanda'nın enerji konusunda bir girişimde bulunmasını sağladı. Delors'a göre, "Bir Avrupa Enerji Şartı ya da Sözleşmesi, sözcüğün önemi yok, Doğu için olduğu kadar Batı için de kaynakların optimal kullanımına ve tüketim yerlerine taşınmasına elverişli bir güven iklimi yaratabilecektir. Bana öyle geliyor ki, gereksinim kaynaklarının çeşitlendirilmesine, ve umulur ki uluslararası toplumda petrole bağlı gerilim ve dengesizliklerin azaltılmasına katkıda bulunacaktır (...) Bu şart, ele alınacak her soruna uygun protokollere konu olacak somut işbirliği tarzlarının tartışılacağı ve daha sonra karara bağlanacağı çerçeveyi oluşturabilecektir."[33] Hollanda, AGİK'in yanısıra, bu konuda bir konferansı toplantıya çağıracaktır.

Kuşkusuz AGİK gelecekte daha işlevsel diğer bölgesel organların eylemini koordine ederek, soğuk savaş sonrasının "bütüncül meydan okuma"larının yeni sorunsalını daha eksiksiz biçimde hesaba katmak zorunda kalacaktır. Başlangıçta çelişkili çıkarlar arasında bir denge olarak tasarlanan "linkage"

[33] *CSCE/SP/RVR* 2, s. 63, 19 Kasım 1990.

kavramı, yeni karşılıklı-bağımlılıkların hesaba katılmasına dönüşebilecektir.

3. İnsani Boyut - "İnsani boyut" ifadesinin kendisi AGİK'in söz dağarcığında oldukça yakın zamanda, Viyana izleme toplantıları sırasında, Onikiler'in ve özellikle Fransız diplomasisinin önayak olmasıyla ortaya çıktı. Sonuç Belgesi'nin yedinci ilkesiyle geleneksel "üçüncü sepet"i birbirine yaklaştırırken dağarcığın sakınımlarının ve zihinsel kısıtlamaların aşılması sözkonusuydu.

A) Başlangıçtaki İkilik - "İnsan haklarına ve temel özgürlüklere saygı", kuşku duyulmadan sunulan bir dizi ilkesel onaylamayla, On İlke içinde önemli bir yer almaktadır: "Katılan devletler, ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin, herkes için düşünce, vicdan, din veya inanç özgürlüklerini de kapsamak üzere, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı gösterirler. İnsan doğasına bağlı onurdan doğan ve insanın özgür ve tam gelişmesi için vazgeçilmez olan kişisel hak ve özgürlüklerle siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve diğer hakların etkili biçimde kullanılmasını kolaylaştırır ve özendirirler".

Güvenliğe ilişkin ilk sepetin kalbinde yer alan bu hatırlatmaların yanında, üçüncü sepetin başlığı tamamen farklı bir şeyle ilgili gibidir, çünkü "İnsani ve diğer alanlarda işbirliği" sözkonusudur. Dört temel konuya öncelik verilmiştir: "kişiler arasında bağlantılar", enformasyon, kültür ve eğitim. İnsan hakları sorunsalının bütün bu konuların temelinde bulunduğu açıktır, ama işbirliğinin amacı "halklar arasında barışın ve anlayışın güçlendirilmesine katkı"dır, "insancıl sorunların çözümü"nü çağrıştırmayı bir yana bırakır. Üçüncü sepetin girişi "bu işbirliği, ilgili belgede açıklandığı biçimiyle, katılan devletler arasındaki ilişkileri yöneten ilkelere tam bir saygı ile yapılmalıdır" hatırlatmasıyla yetin-

mekte, böylece On İlke Bildirisi'nin yorum belirsizliklerine gönderme yapmaktadır.

Batılıların kaygıları da Belgede daha az belirmemektedir. Böylece, "kişiler arasına bağlantılar" konusunda katılımcılar "bireysel ve kollektif planda, özel olduğu kadar resmî olarak da, katılan devletlerin kişileri, kurumları ve örgütleri arasında daha özgür hareket ve ilişkileri kolaylaştırmayı ve bu bakımdan ortaya çıkan insani nitelikteki sorunların çözümüne katkıda bulunmayı hedef olarak saptarlar". Böylece öncelikle "ailelerin birleştirilmesi" ya da "farklı devletlerin yurttaşları arasında evlilik"in yanısıra "bireysel ya da toplu turizm koşullarının iyileştirilmesi" ve "gençler arasında buluşmalar" amaçlanmaktadır. "Hükümet kurumları ile kadın örgütleri de dahil olmak üzere hükümetlerdışı örgüt ve dernekler arasındaki bağlantıların geliştirilerek sürdürülmesinin yolları" çağrıştırılarak hükümetlerarası örgütlere kıyıda kalmış bir gönderme de yapılmaktadır. Bunun gibi, "gazetecilerin çalışma koşulları"nda sağlanacak somut iyileştirmeler ya da kültürel değişimler de ayrıntılı açıklamaların konusunu oluşturmaktadır.

Böylece, bireysel ya da kollektif haklar üzerinde teolojik bir tartışmayı uzatmadan, özellikle, diplomatik korumanın doğal biçimde genişletilmesi yoluyla "insancıl bir espri" içinde çözüme bağlanan en dramatik "olay"lar bakımından durumu yavaş yavaş iyileştirmeyi amaçlayan somut önlemler vurgulanmaktadır. Ama devletler arasında işbirliğinin ötesinde, bireylerin kendi devletleri karşısındakiler de dahil olmak üzere haklarını baskın çıkarmak için, üçüncü sepetin kapsamını genişletmek uygun olacaktı. Belgrad başarısızlığı, Doğu ülkelerinin AGİK çerçevesinde insan haklarına ilişkin olarak kamuoyu önünde yapılacak her tür bilançoyu reddetmesi yü-

zünden, bu konuda Batılılar ve Sovyetler arasında radikal bir kopmadan doğmuştu. Madrid toplantısı ise aksine, yumuşamanın içine girdiği krize karşın, kayda değer bir ilerleme sağladı. Din özgürlüğü, sendikal özgürlük, göç ve vize rejimi gibi duyarlı konularda tamamlayıcı hükümler Sonuç Belgesi'ni güçlendirdiler. Dahası, biri "Sonuç Belgesi'nde sayıldığı biçimiyle, bütün görünümleri altında, devletlerinde insan hakları ve temel özgürlüklere saygıya ilişkin sorunlar" üzerine 1985'te Ottawa'da, diğeri "kişiler arasında bağlantılar" hakkında 1986'da Bern'de olmak üzere iki uzmanlar toplantısıyla bir süreç başlatıldı. Bu toplantılar o sırada verimsiz olsa da, bu şekilde AGİK'in alanını genişletmeye izin veren öncül bir kez ortaya çıkmıştı. Zaten, Bern örneğinde bir belge kabul edilememesi, uyuşma metnini yetersiz bulan Birleşik Devletler'in son andaki bir geri dönüşünün sonucuydu, ama o zaman ortaya atılan düşüncelerin birçoğu Viyana Kapanış Belgesi'nde yer aldı.[34]

B. Yeni Dinamik - Yeni "insanî boyut" kavramı, kendine özgü dinamiğiyle bu aşamada ortaya çıktı. Kuşkusuz, biçimsel olarak, Viyana Kapanış Belgesi, AGİK'in insan hakları ile güvenliği birbirine sıkı sıkıya bağlayan temel yapısına saygılıdır. Bir dizi önemli üstlenim "Avrupa'da güvenliğe ilişkin sorunlar" arasında, birinci sepet içinde yer almaktadır. Sonuç Belgesi'ni ileri süren militanların karşı karşıya kaldığı zulme tepki olarak, insan hakları savunucularının savunması özellikle vurgulanmaktadır: devletler "herkesin bu alandaki hak ve ödevlerini bilme ve buna göre davranma hakkını etkili biçimde güvence altına alacaklar ve bu amaçla insan haklarına ve temel özgürlüklere ilişkin bütün yasaları, düzenlemeyi ve usulleri yayınlayacak ve ulaşılabilir

[34] Marcel Trémeau, *a.g.e.*, s. 55.

kılacaktır; yurttaşlarının, bireysel ya da diğerleriyle birlikte, insan haklarının ve temel özgürlüklerin ilerletilmesine ve korunmasına aktif olarak katkıda bulunma hakkına saygı göstereceklerdir". Belge, öze ilişkin olarak, çok sayıda açıklık getirmektedir, özellikle de son derece eksiksiz bir gelişme gösteren din özgürlüğü konusunda.

Bunun gibi, vize sorunları, enformasyon ya da kültür gibi, üçüncü sepetin alışılmış konuları da geliştirilmektedir. Ama bu klasik alanlar ek bir unsurun, "AGİK İnsani Boyutu"nun ortaya çıkmasıyla tamamlanmaktadır. Yeni yaklaşımın bütüncül karakteri ilk gerekçelerde vurgulanmaktadır: "Bütün insan haklarına ve bütün temel özgürlüklere, kişiler arasındaki bağlantılara ve insani düzenin ilgili diğer sorunlarına saygıya ilişkin olarak Sonuç Belgesi'nde ve AGİK'in diğer belgelerindeki üstlenimleri hatırlatarak, AGİK adına üstlenimlerinin yaşama geçirilmesinin ve bu alanlardaki işbirliğinin iyileştirilmesi gereğini kabul ederek, bundan sonra AGİK'in "*insani boyut*"u ifadesiyle tanımlanan (...)"

İnsan haklarının doğasına ilişkin karşıt kavrayışların yol açtığı dildeki hantallık ve tereddütlere karşın, sentetik "insani boyut" kavramı, AGİK sürecinde insan haklarına en sonunda tanınan merkezî yeri belirtmektedir. Artık yalnızca iyi dilekler ve "insani sorunlar" değil, ama işlevsel üstlenimler sözkonusudur. Bu yeni dinamik, "AGİK'in insani boyutuna ilişkin sorunlar" hakkında diplomatik bir müdahale "mekanizması"nın oluşturulması ve AGİK'in insani boyutuna ilişkin bir Konferans'ın toplantıya çağırılması sayesinde, iki boyutludur. Bu faaliyetin aşamalı ve sürekli karakteri, 1989'da Paris'te, 1990'da Kopenhag'da ve 1991'de Moskova'da olmak üzere herbiri bir ay süren ve birbirini izleyen üç toplantı halinde Konferansın özgün sekansı ile

kendini göstermektedir.

Paris toplantısı, Romanya'nın tutumu nedeniyle bir çıkmazı gösterse de, İnsani Boyut Konferansı'nın ikinci toplantısı 29 Haziran 1990'da Kopenhag Belgesi'nin kabulünü sağladı. Konferansta ortak değerlerin tanınmasına dayalı gerçek bir hukuksal işbirliğinin belirmekte olduğu görüldü. Kuşkusuz, bazı durumlarda üstlenimler, görüşmeciler için değişmez referanslar olan 1948 Evrensel Bildirgesi'nin, BM (Kişisel ve Siyasal Haklar) Sözleşmesi'nin ya da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin benzer hükümlerini yinelemekte ya da genişçe açıklamaktadır, ama kimileri açısından tartışılmaz olanlar, diğerleri açısından açıklanmayı gerektirebilmekteydi.[35] Ama çoğunlukla, BM belgelerinin boşlukları bireysel özgürlük, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi arasında kurulan sıkı bağlantıyla giderildi. Temel özgürlüklerin kuramsal temelleri ve somut güvenceleri böylece ilk kez olarak açıkça biraraya getirildi: "Demokrasi, hukuk devletinin doğasında saklı bir unsurdur" diye doğruladı otuz-beş devlet.

İlk bölüm Fransa (hukuk devleti) ve İngiltere (*rule of law*) tarafından ortaya atılan bir Topluluk önerisi doğrultusunda "Yargının İlkeleri"ni koymaktadır. Burada gerçek bir Avrupa kamu hukukunun ortak temelleri sayılmaktadır: serbest seçimler, temsili hükümet, yürütmenin sorumluluğu, parlamentonun açıklığı, yasaların anayasallığı, normlar hiyerarşisi, yasaların eşitliği, idarî kararların gerekçelendirilmesi, etkili başvuru yollarının varlığı, yargının bağımsızlığı, suçsuzluk karinesi, savunmanın hakları, *habeas corpus*, vb. Bu ilkeler arasında, Ağustos 1991'deki Sovyet darbesinin ışığında yapılan özel

[35] Paradoksal biçimde, bu itiraz, BM Sözleşmesi'ni hala onaylamamış olan Birleşik Devletler tarafından ileri sürüldü. Bk. Emmanuel Decaux, La réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, *RGDIP*, 1990, No. 4, s. 1030.

gönderme göze çarpmaktadır: "devlet ve siyasî partiler arasında açık bir ayrılık sağlanacak; özellikle de siyasî partiler devletle karıştırılamayacaklardır"; yine "askerî güçler ve polis, sorumlu oldukları sivil otoritenin kontrolü altına konulmalıdır".

Onaylanmakta olan, biçimsel bir idarî yasallığın ötesinde, demokratik meşruiyettir: "Katılan devletler, halkın, düzenli ve dürüst seçimler çerçevesinde özgürce ve hakça ifade edilen iradesinin, bütün hükümetlerin otoritesinin ve meşruiyetinin temeli olduğunu bildirirler". ABD'nin bir girişiminin ardından, vurgu serbest seçimler ilkesi (*fair and free elections*) üzerine yapılmıştır. Burada da, somut uygulama tarzları her tür hileli manevralara engel olmak için ayrıntılandırılmış ve seçimlerin yapılışı sırasında yabancı gözlemcilerin varlığı ilkesinin kabul edilmesiyle güçlendirilmiştir.

Bir başka bölümde, temel özgürlükler, özellikle de "herkesin, kendisininki de dahil olmak üzere her ülkeyi terketme hakkı", ya da "herkes, bireysel ya da başkalarıyla birlikte mülk edinme hakkına sahiptir" doğrulaması gözden geçirilmektedir. Daha yakın tarihte BM tarafından ele alınan ama Batı kampında bile bölünmelere denk düşen bazı yeni konular, ölüm cezasında ya da vicdani itirazda olduğu gibi ancak sakınımlı formüller aracılığıyla konsensus elde edebilmiştir. Nihayet, özel bir bölüm, AGİK içinde giderek daha fazla yer kaplayan bir sorunsala, "ulusal azınlıklara ilişkin sorunlar"a ayrılmıştır.

Paris Şartı "İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukuk Devleti"ni birleştirerek Kopenhag formüllerini derlemiştir. Ama Şart bunun yanısıra, "güvenlik" ya da "ekonomik işbirliği"ni tasarlamadan önce, "insani boyut"a ayrılmış bir ilk bölüm ile "gelecek için yönelimler" de belirlemiştir. Bu alandaki yeni atılım 1991'de biri Cenevre'de ulusal azınlıklar, diğeri Os-

lo'da demokratik kurumlar üzerine iki ek toplantının davetiyle kendini göstermektedir.

Bu yeni bağlamda, eylül 1991'deki Moskova toplantısı, Kopenhag'ınkiler kadar parlak sonuçlar elde edemezdi, ama Paris zirvesi tarafından verilen yetkilendirmeye uygun biçimde "insani boyut mekanizması"nı güçlendirerek öze ilişkin ilerlemeleri ortaya koydu. Esasa ilişkin olarak, Moskova Toplantısı Belgesi, bağımsız bir yargının önemini ve kişi güvenliğinin güvencesini vurgulayarak, ama aynı zamanda olağanüstü hal durumlarının sınırlarını sıkı sıkıya çizerek, hukuk devleti kavramını zenginleştirdi. Özel yaşamın korunması hakkı, erkekler ve kadınlar arasında eşitlik ilkesi de belirginleştirilmiştir. Bu ilerlemeye karşın, faaliyet kuşkusuz sınırlarına ulaşmıştır ve bazı alanlarda, hukukun anayasa-üstü ilkelerini saptadıktan sonra, kimi zaman yasama-altı ayrıntılarda kaybolur gibi görünmektedir. Dolayısıyla yalnızca AGİK'in kabul edebileceği bir "Avrupa kamu düzeni"nden, kadınlara karşı ayrımcılığın önlenmesine (7 Kasım 1967 Bildirisi) ya da yargının bağımsızlığına (29 Ekim 1985 tarihli temel ilkeler) ilişkin şimdiden eskimiş BM bildirilerinin tekrarına geçilmektedir.

Dolayısıyla, AGİK'in bu gelişme aşamasında, insani boyutun geleceği, normların tekrarından çok, mekanizmaların güçlendirilmesinde görünmektedir.

III. Yan Anlaşmalar

Hatırlatmak için AGİK çevresinde bir nebülöz oluşturur hale gelen uluslararası anlaşmalara değinmek uygun olacaktır. Bu olgu yakın tarihlidir ve uluslararası ilişkilerde bir "moda etkisi"ne kısmen denk düşmektedir. Böylece, bazı durumlarda, siyasî

bildirilerle sözleşmeye dayalı normlar arasında gerçek bir "yansıtma"dan kaynaklanan bu yinelenen üstlenimlerin ikili hukuksal değeri sorgulanabilir. Göreli olarak yakın tarihli bu olguda AGİK çerçevesindeki üstlenimlerin "normalleştirilmesine" doğru bir eğilim görülebilir mi? Yine de iki varsayımı, bu anlaşmaların üstlenimleri AGİK'in yanısıra sürdürdüğü varsayımı ile bunların bazı AGİK "kazanımları"na açıkça ya da üstü örtülü gönderme yapmakla yetindiği varsayımını birbirinden ayırmak gerekir. Bu ikilik ikili anlaşmalar kadar çok-taraflı anlaşmalarla da ilgilidir.

A) Çok-Taraflı Anlaşmalar - Daha önce görüldüğü gibi, 19 Kasım 1990'da Paris'te imzalanan Avrupa'da Konvansiyonel Kuvvetler Andlaşması ile "AGİK çerçevesine" giren, ama askerî ittifakların üyesi yirmi-iki devletle sınırlı bir ilk anlaşma silahsızlanma alanında sonuçlandırılabildi. Andlaşmaya özgü "uygulama alanı" Sovyetler Birliği ve Türkiye için özel hükümlerle "Atlantik okyanusundan Ural dağlarına Avrupa'da yer alan taraf devletlerin kara ülkesinin tümünü ve devletlerin Avrupa'daki adalarının ülkesini..." kapsamaktadır.[36] Bununla birlikte, müttefiklerle Sovyetler arasında, ABD ile Sovyetler arasındaki en son görüşmelerin ardından ancak haziran 1991'de aşılabilen bir anlaşmazlık yüzünden andlaşma henüz yürürlüğe girmemiştir, ancak anlaşmazlığın aşılması iç onaylama usullerinin yolunu açmıştır.

Buna koşut olarak, AGİK'in diğer teknik işbirliği alanları, otuz-sekizler arasında, "AGİK bağlamı" içinde yer alan sözleşmelerin, hatta bazı katılımcı devletler arasında "kısmi anlaşmaların" konusunu oluşturabilir. Bir başka formül, daha önceden Avrupa Konseyi bünyesinde geliştirilen, ama AGİK'in katı-

[36] *Politique étrangère*'deki metin, 1991, no. 1, s. 231.

lımcısı olan üçüncü devletlere açık tutulan "Avrupa sözleşmeleri"ne başvuru olabilir. Paris zirvesi daha o zaman "Avrupa Konseyi'nin deneyimini AGİK'in hizmetine sunmaya hazır olmasını" sevinçle karşılamaktadır.

Bunun gibi, 29 Mayıs 1990'da Paris'te imzalanan "Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın Kurulmasına İlişkin Anlaşma", gerekçesinde "Avrupa'da İşbirliğine İlişkin Helsinki Konferansı Sonuç Belgesi ve özellikle İlkeler Bildirisi"ni hatırlatmakta ve "Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, demokratik kurumlarını, hukuk devletini ve insan haklarına saygıyı güçlendirerek çoğulcu demokrasiyi hayata geçirmeyi başarına niyetlerini olduğu kadar pazar ekonomisine doğru geçişi kolaylaştırmaya özgü reformları gerçekleştirme isteklerini de" sevinçle karşılamakta iken, Paris Şartı, "Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın kurulmasıyla daha da güçlendirilecek olan" ekonomik işbirliğini anımsatmaktadır. Anlaşma, Banka'nın "amaç"ına ilişkin 1. maddesinde de, "çoğulcu demokrasinin, çoğulculuğun ve pazar ekonomisinin ilkeleri"ne atıfta bulunmaktadır.[37]

B) İkili Anlaşmalar - Bir başka boyut da AGİK çerçevesindeki üstlenimleri benimseyen ya da sürecin perspektiflerini çizen ikili andlaşmaların gelişimidir.

Bu örneğin "İyi komşuluk ilişkileri, dostluk ve işbirliğine ilişkin" *Almanya-Sovyetler Birliği Andlaşması*'nın durumudur; Bonn'da 9 Kasım 1990'da imzalanan andlaşmada "iki taraf aralarındaki işbirliğinin AGİK sürecinin tamamlayıcı parçası olduğu ve dinamik gelişiminin bir unsurunu oluşturduğu değerlendirmesini yaparlar" (mad. 21). AGİK bünyesindeki çabaları "Ekonomi, kültür ve enformasyon alanlarında hukuk, demokrasi ve işbirliğinin biricik

[37] *Revue générale de droit international public*'deki metin, 1991-1, s. 234.

alanı olması için Avrupa'daki yakınlaşmayı kolaylaştırmak üzere barış, istikrar ve güvenliği sağlamlaştırmak amacını taşımaktadır" (mad. 5).[38]

Paris'te 9 Nisan 1991'de imzalanan "Dostluk ve dayanışma"ya ilişkin *Fransa-Polonya Andlaşması*, "AGİK çerçevesindeki (...) üstlenimleri doğrulayarak" bu alandaki işbirliğine bir madde ayırmaktadır: "Taraflar Avrupa'da barışın korunması ve güvenliğin güçlendirilmesi için işbirliği yaparlar. Avrupa'da güvenlik ve işbirliği konferansı çerçevesinde, kıtamızdaki istikrarı artırmak ve klasik silahsızlanmanın ve güvenin artırılmasının dengeli bir sürecini izlemek üzere davranırlar. AGİK sürecinin etkililiğini güçlendirmeye özgü kurumsal yapıların yerleştirilmesinde işbirliği yaparlar".[39] 29 Ekim 1990'da Paris'te imzalanan "ittifak ve işbirliği"ne ilişkin *Fransız-Sovyet Andlaşması* ise daha da ileri gitmektedir. Programlayıcı nitelik taşıyan bir maddeye göre, "İki taraf Avrupa kıtasının karşıt bloklar arasında bölünmüşlüğünü aşmak ve bundan sürekli güvenlik ve işbirliği mekanizmalarıyla donatılmış barışçı ve dayanışmacı bir Avrupa yaratmak üzere çabalarını birleştireceklerdir. Bu yönde AGİK sürecinin oynaması gereken rolün altını çizerler. İki taraf, Avrupa'nın bir hukuk ve demokrasi topluluğuna doğru evrinmesi için davranacaklardır. Avrupa'nın bir ortak eve dönüşmesine ve bir Avrupa konfederasyonu yaratılmasına götürecek bir dayanışma ağını -hem kendi aralarında hem de bütün Avrupa devletleri arasında- güçlendirmeye katkıda bulunacaklardır. Bundan sonra iki devlet, düşüncelerin 1975'ten bu yana geçirdiği derin evrimi çok iyi gösteren bir 3. maddede, Sonuç Belgesi'nin "On İlke"sini yeniden yazmaktadır.[40]

[38] Id, *RGDIP*, 1991-1, s. 214.
[39] Id, *RGDIP*, 1991-3, s. 775.
[40] Id, *Politique étrangère*, 1991, no. 1, s. 219.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
AGİK PROSEDÜRLERİ

Başlangıçtan beri, AGİK'in gerçek "sınanış"ı, Helsinki'de törenle benimsenen üstlenimlerin hayata geçirilmesi oldu. Sözcüğün tam anlamıyla "hukuksal yükümlülükler"e denk düşmemesi nedeniyle, üstlenimlerin gücü gerçekten de etkililiklerinde yatmaktadır.

Uygulama başlangıçta ülke içinde olabilir, katılanlar "Konferansın Sonuç Belgesi'nin hükümlerini gereğince gözönüne alma ve onları tek taraflı olarak uygulama kararı"nı bildirmişlerdir. Bu, AGİK sürecinin devletlerin iç düzeninde alması gereken yeri belirtmektir. Bu titizlik, kamu güçleri için olduğu gibi özel girişimler için de geçerlidir.

Böylece, Birleşik Devletler'de, 1976'da, sürecin tamamını denetlemek için bir hükümet ajansı, "The U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe" kurulduğu gibi, Kongre tarafından da iki-partili bir kurum, "The Congressionnal Human Rights Foundation" oluşturuldu. Parlamenter üstlenim dolaysız da olabilir, bu, 18 Haziran 1991'de çoğunluk ve muhalefet partilerinin aldığı bir Bundestag kararının, ulusal azınlıklar hakkındaki Cenevre toplantısı vesilesiyle federal hükümet için gerçek bir yetkilendirme oluşturduğu Almanya'daki durumdur.

Bunun ötesinde, her devletin Sonuç Belgesi'nin

metnini "mümkün olan en geniş ölçüde" yayınlamak, dağıtmak ve tanıtmak üstlenimi sayesinde gerçek bir kamuoyunun ortaya çıkması amaçlanmıştır. Böylece, özellikle "demir perde" gerisindeki zayıflıklar ya da devletlerin suçortaklıkları karşısında, bireylerin anonim ya da açık eylemi ve "İzleme Komitesi" ya da "Helsinki Komitesi" gibi hükümetlerdışı örgütlerin eylemi temel önem kazanmıştır.

Ama üstlenimlerin uygulanması, Sonuç Belgesi'ne göre, aynı zamanda "iki taraflı" ve "çok-taraflı" olarak da güvence altına alınmalıdır. Konsensus kuralı ve "işbirliği ruhu" aksi takdirde şürecin bütününü durdurma tehlikesi doğacağından, bu ortak özenin değerini uzun süre ılımlı tuttu.

Bununla birlikte, AGİK ilkelerinin gittikçe tutarlı ve üstlenimlerinin gittikçe somut olduğu andan başlayarak, vurgu "güvenlik ve işbirliğinin yeni mekanizmaları" üzerine kondu. AGİK'in bugünkü aşamasını hala çekingen bir kurumsallaşmadan çok, prosedürlerin kimi zaman aşırıya kaçan çoğalışı karakterize etmektedir.

İlk zamanlarda, bir sepetin özgül gereklerine denk düşen basitçe bölümlenmiş *denetim mekanizmaları* (I), ya da *uyuşmazlıkların barışçı çözümüne* özgü klasik tarzlar benimsemek için daha teorik girişimler (II) sözkonusuydu, ama olayların baskısıyla, *kriz durumlarına* cevap vermek için son zamanlarda bir hareketlenme ortaya çıktı (III).

I. Denetim Mekanizmaları

İşbirliği, denetim ve gözetim "model"lerinin ortaya çıkması, AGİK süreci içinde iki ayrıcalıklı uygulama alanına sahip oldu; "güven ve güvenlik önlemleri" ile insani boyuttan doğan önlemler. Bu olgu zaten tek değildir, çünkü genel hukuk çerçevesinde, özellikle

de silahsızlanma[41] ya da insan haklarının korunması[42] alanında yakın zamanlarda "özel uygulama teknikleri" çoğaldı.

1. Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemler - Bu hükümler çekingen bir biçimde Sonuç Belgesi'nde yer almış olmakla birlikte, 1986'da Stockholm Belgesi'nde kodifiye edildiler, daha sonra 1990 Viyana Belgesi'nde tümüyle gözden geçirildiler. Burada güven önlemlerinin hayata geçirilmesinin özetle de olsa bilançosunu yapamamakla birlikte, Paris zirvesi sırasında bu yapının bütününe sağlanan yeni dayanağın altını çizmek gerekir. Anlamlı bir biçimde Viyana'da yerleşmesi kararlaştırılan "Çatışma Önleme Merkezi"nin yaratılması gerçekte ikili bir özleme denk düşmektedir.

Paris Şartı tarafından verilen yetkilendirmeye göre, "faaliyetinin başlangıç aşamasında, Merkez aşağıdaki güvenlik ve güven artırıcı önlemlerin (MDCS) uygulanmasını destekleme rolünü üstlenecektir:

- olağandışı askerî faaliyetlerle ilgili danışma ve işbirliği mekanizması;
- yıllık askerî bilgi değişimi;
- iletişim ağı;
- uygulamaya ilişkin yıllık değerlendirme toplantıları;
- askerî nitelikteki tehlikeli olaylara ilişkin işbirliği".

Bunun için, Merkez, Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemlere İlişkin Viyana Görüşmeleri'nin delegasyon başkanlarının katıldığı bir "danışma komitesi"nin sorumluluğu altına konmuştur. AGİK'in pro-

[41] Serge Sur, Une approche juridique de la vérification en matière de désarmement ou de limitation des armements, *Mélanges Lachartière*, Masson, s. 324.

[42] Hubert Thierry, L'évolution du droit international, *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, t. 222 (1990/III), s. 114.

sedür kuralları bu çalışmalara da uygulanmakta, ancak bazı durumlarda oydaşma ilkesinden vazgeçilmektedir. Böylece, olağandışı askerî faaliyetlerin varlığı durumunda (Viyana Belgesi'nin 17. önlemi), mekanizma tek taraflı olarak harekete geçirilebilmektedir: "Bir ya da birden çok katılan devletin isteği üzerine, olağandışı askerî faaliyetlere ilişkin prosedürlere uygun olarak, katılan devletlerin toplantıları, Çatışma Önleme Merkezi sekretaryasının direktörü tarafından düzenlenecektir." Bunun gibi, alan üzerinde denetim usulleri tek bir devlet tarafından da uygulanabilecektir.

Bununla birlikte Merkez, Sonuç Belgesi'nde öngörülen ikili ilişkiler ağının ötesinde, bu konuda bir ortak enformasyon noktası kurmuştur. "Danışma Komitesi'nin ve Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin tavsiyesi üzerine Konsey, gerektiğinde, ek MDCS anlaşmaları çerçevesinde yaratılan iletişim ağını, AGİK'i ilgilendiren hedeflere bağlı başka kullanımlar için tahsis etmeye karar verebilecektir" diye öngörüldüğü için, devletlerle Viyana merkezi arasında bir "hızlı iletişim ağı" (*network*) kurulması önemini olduğu gibi korumaktadır

Dahası, Merkez esas olarak güven önlemlerinin hayata geçirilmesine sıkı sıkıya bağlanmışsa da, Paris Şartı ile bir başka evre tasarlanmıştır: "Merkez başka görevler üstlenebilir ve yukarıdaki liste, uyuşmazlık durumunda bir uzlaştırma prosedürüne ilişkin hiçbir ek göreve halel getirmediği gibi, uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olarak Dışişleri Bakanları Konseyi tarafından daha sonra belirtilebilecek olan daha genel diğer görevlere de halel getirmez." Paris zirvesinin katılımcıları bu konudaki çalışmaları sonuçlandıramamış olsa da, Merkezin adı bile daha o zamandan özellikle tutkuları dışavurmaktadır. Bununla birlikte, ortak hedef, kapanış

konuşmasında Fransa başkanı tarafından çok iyi özetlenmiştir: "Aranızdan biri Helsinki Anlaşmaları'nın ikinci kuşağından söz etti. Öyleyse, çatışmaların önlenmesi, uyuşmazlıkların barışçı çözümü, bir kıvılcımın barut fıçılarını ateşlemesini engelleyecek bütün hukuksal ve siyasal mekanizmalar, bana öyle geliyor ki, bu çerçeveye girmektedir."[43] Böylece, yalnızca uyuşmazlıkların çözümüne değil, ama kriz durumlarına ilişkin olarak da bir köprü kurulmaktadır.

2. *İnsani Boyuta İlişkin önlemler* - İnsan haklarına ilişkin olarak genel bir denetim prosedürünü ilk kez ortaya atan, 1989 Viyana Konferansı Kapanış Belgesi'dir. Ama bunun ardından gözlemcilerin gönderilmesiyle, hızla başka yeni özgül modaliteler ortaya çıkacaktı.

A) İnsani Boyut Mekanizması - Viyana Belgesi'nin, metin içinde kendine özgü adı bulunmayan, ama uygulamada *"insani boyut mekanizması"* olarak adlandırılacak olan esnek bir formülüne göre, öngörülen aşamalar dört fıkrada tanımlanmaktadır: ilk aşamada, devletler, "insani boyuta ilişkin sorunlarda bilgi değişiminde bulunmayı ve diğer katılan devletler tarafından yapılan bilgi istemlerine ve uyarılara cevap vermeyi" kabul etmektedir. Bir başka deyişle, bir devlet bir diğerini, bu ikincisi içişlerine karışma iddiasının ardına saklanamadan, diplomatik yolla açıklama isteyerek, gündeme getirebilir. İkinci bir aşamada, bu iki devlet, özel durum ve olaylar da dahil olmak üzere, "AGİK'in insani boyutuna ilişkin sorunları çözmek üzere" biraraya gelmek zorundadır. Bireysel hakların ihlaline ilişkin belirli olayların tartışılması böylece meşrulaştırılmaktadır, SSCB'ye giriş-çıkış özgürlüğünün sınırlamaları gibi politika ya da yasaların hayata geçirilmesini olduğu

[43] *CSCE/SP/PVR* 5, 21 Kasım 1991.

kadar, Vaclav Havel'in tutuklanmasının Onikiler tarafından bu mekanizmanın harekete geçirilmesini sağlaması gibi özellikle muhaliflerle ilgili olanlar da tartışmaya açılabilmektedir. Bu ikili aşamanın başarısızlığa uğraması durumunda, bu durumları ya da "özel olayları" diğer katılan devletlerin dikkatine sunarak, tartışmanın genişletilmesi öngörülmüştür. Nihayet, dördüncü fıkraya göre, bir devlet, insani boyuta ayrılmış toplantılardan, ya da izleme toplantılarından birinden yararlanarak, sorunu AGİK toplantılarından birine götürebilir.

Bir bütün olarak, bu mekanizma, özellikle kabul edilemez durumlar için "siyasî bir sinyal" olarak iyi işlediyse de, engellemeler kısa sürede kendini gösterdi. Bu yüzden mekanizmayı güçlendirmek için zorunlu olarak dört paragraf arasında otomatik bir bağlantı kurmadan bir diplomatik işbirliği belgesine belli bir esneklik payı bırakmak isteyen devletler ile katı bir suçlama prosedürünü biçimselleştirmek isteyen devletleri karşı karşıya getiren öneriler ortaya atıldı. Haziran 1990'daki Kopenhag Belgesi, ayrıntılardaki ilk iyileştirmeleri sağladı. Böylece devletler "mümkün olan en kısa sürede ve en geç dört hafta içinde, birinci fıkra uyarınca diğer katılan devletlerin yazılı olarak bildirdikleri bilgi isteklerine ve uyarılarına yazılı olarak cevap vermeyi" kararaştırmaktadır. Buna karşılık, devletler isterlerse daha hızlı ve informel olan doğrudan ilişkilere başvurabilir -mekanizmayı kullanma tehdidinin kendisi dolaysız sonuçlar verebilmektedir. Bunun gibi, üç haftalık bir süre içinde gerçekleşmesi gereken ikili toplantıların amaçları, oyalama manevralarından kaçınmak için, sınırlandırılmıştır: devletler "ikinci fıkraya uygun olarak yapılan ikili bir toplantı sırasında, her iki taraf da rıza göstermedikçe, toplantının konusuyla bağlantılı olmayan durum ya da olayları anımsat-

maktan kaçınacaktır".

Paris zirvesi sırasında, daha yürekli perspektifler gözönüne alındı: "İnsani boyut mekanizması yararlılığını kanıtladı, ve dolayısıyla biz onu, diğerlerinin yanısıra, mekanizma çerçevesinde başvurulabilecek uzman hizmetleri ya da insan haklarına ilişkin sorunlarda deneyimli seçkin kişiliklerden oluşan kurullar da dahil olmak üzere yeni prosedürler ekleyerek geliştirmeye karar verdik. Mekanizma bağlamında, kişilerin, haklarının korunmasına katılmasını gözleyeceğiz. Öyleyse, devletlerimizin tarafı bulunabileceği mevcut uluslararası belgeler uyarınca üstlenilen yükümlülüklere halel getirmeden, özellikle insani boyut hakkındaki Moskova konferansı toplantısı sırasında, bu konudaki üstlenimlerimizi daha da genişletmeyi üstleniyoruz." Bu yetkilendirme, açıkça çelişkili olan buyruklarıyla belirsiz kalmaktadır: etkililiği esnekliğinde olan bir diplomatik prosedüre bireyleri de dahil etmeyi, ama yine de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ya da Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi çerçevesinde varolan bireysel başvuru ile çakışmamayı amaçlamaktadır.[44]

Moskova toplantısı 3 Ekim 1991'de kabul edilen sonuç belgesinin ilk bölümünün ayrıldığı "insani boyut mekanizmasına" önemli bir yer vermektedir. Mekanizmayı "AGİK sürecinin, insan haklarına, temel özgürlüklere, demokrasiye ve hukuk devletine saygıyı, diyalog ve işbirliği yoluyla güçlendirmeyi sağlayan yöntem olarak kendisini kanıtlayan çok önemli bir gerçekleşmesi" olarak selamladıktan sonra, rapor "mekanizmanın etkililiğinin sağlamlaştırma ve geliştirme yoluyla güçlendirilmesini" istemektedir.

[44] Bu risklere ilişkin olarak, bk. Emmanuel Decaux, rapport introductif au colloque de CEDIN, *Droit international et droits de l'homme*, a.g.e.

Dolayısıyla Kopenhag Belgesi'nde öngörülen süreler değiştirilmiş olmaktadır (fıkra 42. 1 ve 42. 2): bilgi istemlerine cevap vermek için başlangıçta saptanan dört haftalık süre on güne indirilmiştir, üç hafta içinde yapılması öngörülen ikili toplantılar ise artık "bir haftalık bir süre içinde" çağırılmak zorundadır. Mekanizmanın ilk iki aşamasının toplam süresi, aşağı yukarı elli günden on yedi güne indirilmiş olmaktadır.

Öte yandan, mekanizmanın ilk iki aşamasını harekete geçiren devlete yeni bir olanak sunulmaktadır, gündeme getirilen devletten "AGİK'in insani boyutuna ilişkin açıkça tanımlanmış özel bir sorunu ülkesi üzerinde incelemekle görevli bir uzmanlar kurulunu davet etmeyi" kabul etmesini isteyebilir. Dolayısıyla, küçük devletlerin güçlükle aşabileceği bir "zoraki konsensus" sözkonusu olmaktadır. Bu önerinin reddedilmesi halinde, devlet, diğer katılımcı devletlerden en az beşinin desteğiyle, bir AGİK raportörler kurulunun oluşturulmasını isteyebilir. Bununla Moskova Belgesi yalnızca Viyana'daki ilk mekanizmayı kayda değer biçimde "değiştirmekle" kalınamakta, ama özellikle, kriz durumunda gittikçe daha hareketsizleştirici olan oydaşma dogmasını da tartışmalı kılmaktadır. İlgili devlet, bu iki değişken ile, ister istemez, bağımsız bir misyonun karışmasıyla karşı karşıya kalmaktadır. Kuşkusuz karmaşık hükümler, AGİK'in bir kurumunun -henüz saptanmamış olmakla birlikte, hiç kuşkusuz, ilk fırsatta "Demokratik Kurumlar Bürosu"na dönüştürülecek olan "Serbest Seçimler Bürosu"nun- tuttuğu bir listeden yola çıkarak, devletlere "görevlerinin yerine getirilmesinde her türlü tarafsızlık güvencesi" sağlayan uzmanlar arasından seçim yapma olanağı sağlamaktadır. Görevlerinin sonunda, uzmanların "gözlem"leri ve davet eden devlet tarafından formüle

edilebilecek yorumlar, "olası her eylem biçimini" inceleyebilecek olan Yüksek Bürokratlar Komitesi'nde tartışılabilir. Kuşkusuz, bu aşamada Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin bünyesinde her tür karar için konsensus zorunluluğu vardır, ama olguların bağımsız uzmanlar tarafından sunulması, hattta bunların olası "aracılığı", durumu değerlendirmek için temel önemde bir unsur olabilir.

Dahası, acil durumlarda devletlerin mekanizmanın ara aşamalarını kullanmadan alan üzerinde doğrudan eyleme geçmesiyle bu yeni prosedür "insani boyut mekanizmasından" kopabilir. Bu anlamda, Moskova raporuyla betimlenen yeni prosedür, tamamen özerk bir kriz prosedürü olarak değerlendirilebilir.

B) Gözlemci Gönderilmesi - "Mekanizma"ya paralel olarak, İnsani Boyut Konferansı çalışmaları doğrultusunda başka kendine özgü prosedürler de ortaya çıkmaktadır. Kopenhag Belgesi, askerî alanda daha önceden oluşturulmuş olan "güven önlemleri" ile desteklenen bir benzerlik içinde, iki yeni gözlem tarzı benimsemektedir: "Viyana Kapanış Belgesi'nde AGİK İnsani Boyut üstlenimlerinin hayata geçirilmesinde saydamlığı güvenceye almak isteyen katılan devletler, güven önlemi olarak, mahkemelerde yürütülen davalar sırasında, katılan devletler tarafından gönderilen gözlemcilerin ve hükümetlerdışı örgütlerin temsilcilerinin bulunmasını, ve bunun gibi, ulusal yasalar ve uluslararası örgütler tarafından öngörüldüğü gibi, ilgili diğer kişilerin de bulunmasını kabul etmeyi kararlaştırırlar; gizli oturuma ancak yasa ile öngörülen koşullarda ve uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerle uluslararası üstlenimlere uygun olarak karar verilebileceği açıktır. Böylece hükümetlerdışı örgütlerin temel bir isteği de kabul edilmektedir.

Aynı şekilde, seçimler de uluslararası denetime açılmaktadır, bu, bölgesel düzeyde Amerika Devletleri Örgütü çerçevesinde de yaygınlaşan bir örnek olarak, bütün egemen devletler için dikkate değer bir öncül oluşturmaktadır. Kopenhag'da kabul edilen belgeye göre, "Katılan devletler, yabancı ya da kendi uyruklarından gözlemcilerin varlığının, seçimlerin yapıldığı devletlerde, bunların seyrini iyileştirecek doğada olduğu kanısındadır. Dolayısıyla, AGİK'e katılan diğer bütün devletlerin, bunun gibi isteyen bütün yetkili özel kurum ve organların gözlemcilerini, yasayla öngörülen sınırlar içinde, ulusal seçimlerinin yapılışını izlemeye davet ederler. Aynı şekilde, ulusal düzeyden daha alt düzeyde düzenlenen seçimler için de benzer bir erişimi kolaylaştırmaya çalışacaklardır. Bu gözlemciler, seçimlerin yapılışına karışmamayı üstleneceklerdir".

Paris Şartı ile öngörülen kurumsallaşma bu yapıyı güçlendirmiştir, çünkü "Katılan devletlerde seçimlere ilişkin bağlantıları ve bilgi değişimini kolaylaştırmak için Varşova'da bir Serbest Seçimler Bürosu" kurulmuştur. Büroya verilen görev, Kopenhag Belgesi'nin serbest seçimlere ilişkin temel hükümlerinin "uygulanmasını kolaylaştırmak" tan ibarettir. "Bu amaçla Büro, katılan devletlerde düzenlenen ulusal seçimlere ilişkin olarak tarihler, prosedürler ve resmî sonuçlar hakkında, katılan devletlerin yetkili otoritelerinden sağlanan bilgiler de dahil olmak üzere bilgi toplayacak, seçimlerin gözlemlerine ilişkin raporlar hazırlayacak ve istendiğinde bu bilgi ve raporları hükümetlere, parlamentolara ve ilgili özel örgütlere sağlayacaktır." Bunun yanısıra, "seçimlerin seyrini gözlemlemek isteyen hükümetler, parlamentolar ve özel örgütlerle seçimlerin yapılacağı devletin yetkili organları arasındaki bağlantıları kolaylaştırmak" zorundadır. Şart son olarak, Bü-

ro'nun görevinin, Konsey'in ona vereceği "diğer görevler"e genişletilebileceğini öngörmekte, ancak bu noktada özellikle Avrupa Konseyi'nin yanısıra kurulan "Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu" ile görev ikiliği riskini vurgulayarak "Büro bu alanda faaliyet gösteren diğer kurumların çalışmalarını gözönüne alacak ve onlarla işbirliği yapacaktır" da demektedir.

Ulusal azınlıklar hakkındaki Cenevre toplantısının raporu Büro'nun ilk yetkilendirmesini yerel seçimlere genişletmiştir, çünkü devletler "ilgili makamlarını, ülkelerinde yapılması öngörülen ulusal seçimlerden daha alt düzeyde örgütlenecek seçimler de dahil bütün kamusal seçimler hakkında, Serbest Seçimler Bürosu'na bilgi vermeleri için yetkilendirecektir.

Katılan devletler, yasanın izin verdiği ölçüde, özellikle ulusal azınlıkların yaşadığı bölgelerdekiler olmak üzere, ulusal düzeyden daha alt düzeyde yapılan seçimlerde gözlemciler bulunmasını uygun görecekler ve bunların seçim yerlerine erişimini kolaylaştırmaya çaba göstereceklerdir".

Temmuz 1991'de törenle açılan Serbest Seçimler Bürosu'na birçok dakik görev verildiği görüldü, Büro Tiran'ın isteği üzerine Arnavutluk'taki durum üzerine bir rapor hazırladı ve Bulgaristan'ın seçim yasasını gözden geçirdi. Bununla birlikte, zamanı geldiğinde, bu "demokrasiye geçiş"e yardım görevinin yerini, bu projenin Avrupa Konseyi'nin faaliyetleriyle bazı görev ikilikleri yaratma riskini taşımasına karşın, ABD tarafından tekrarlanan isteğe uygun biçimde, Serbest Seçimler Bürosu "Demokratik Kurumlar Bürosu"na dönüştürülerek yavaş yavaş daha geniş bir kavrayış almalıdır.

II. Uyuşmazlıkların Çözümü

AGİK'in başlangıcından beri, katılan devletlerin karşılıklı ilişkilerini düzenleyen İlkeler Bildirisi'nin 5. ilkesinin konusunu oluşturan uyuşmazlıkların barışçı çözümüne özel bir yer ayrılmıştır. Katılan devletler "uyuşmazlıkların barışçı çözümünün kuvvet kullanma tehdidine ya da kuvvet kullanmaya başvurmamanın tamamlayıcısı olduğunu, her ikisinin barışın korunması ve sağlamlaştırılmasının biricik olmamakla birlikte temel unsuru olduğunu" bildirmektedir. Bu konuda Milletler Cemiyeti ya da Birleşmiş Milletler'in temel felsefesinin doğrultusunda kalınmakta ama yine de niyet bildirimlerinin ötesine geçilmemektedir. Topu topu, "uyuşmazlıkların barışçı çözümü için varolan yöntemleri güçlendirmek ve iyileştirmek isteyen" katılan devletler "uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin bir Avrupa sistemi kuran sözleşme tasarısı"nın sahibi olan İsviçre hükümetinin daveti üzerine bir uzmanlar toplantısını çağırmayı kararlaştırmaktadır.

İsviçre'nin özellikle tutkulu olan ilk projesi, yargısal-yargısal olmayan uyuşmazlıklar arasındaki klasik ayrımı yeniden ele alıyordu; ilk tür uyuşmazlıkları sürekli bir hakemlik mahkemesine, ikincileri ise bir "Soruşturma, Arabuluculuk ve Uzlaştırma Komisyonu"na sevkediyordu.[45] 1978'de Montreux'de yapılan uzmanlar toplantısı, ilk projeye getirilen "hafifletme"lere ve özellikle yargısal-yargısal olmayan uyuşmazlıklar arasındaki ayrımın kaldırılarak yalnızca uyuşmazlık "kategorileri"nin sayılmasına karşın, ancak başarısızlığın saptanmasıyla sonuçlanabildi.[46] Madrid Toplantısı Kapanış Belgesi bu

[45] Rudolf Bindschedler, La CSCE et le réglement pacifique des différends, *Mélanges Morelli*, 1975, s. 101.

[46] Roger Jeannel, La Conférence de Montreux sur le réglement des différents dans le cadre de la CSCE, *AFDI*, 1978, s. 373.

kavramsal engellemeye dikkat çekmek ve 1984'te Atina'da "varolan yöntemleri tamamlamak üzere, uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin genel olarak kabul edilebilir bir yöntemin araştırılmasını ve geliştirilmesini izlemekle görevli" yeni bir uzmanlar toplantısını öngörmekle yetindi. BM çerçevesinde "Uluslararası Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümüne İlişkin Manila Bildirisi" kabul edilirken, Atina toplantısı *hiçbir metin* üzerinde *konsensus* sağlayamadı.[47]

Gerçekte, açık bir ilkesel üstlenimden yola çıkarak sürece gerçekten yeni bir hız kazandıran 1989'daki Viyana Toplantısı Kapanış Belgesi oldu: devletler "Sonuç Belgesi'nin ve Madrid Kapanış Belgesi'nin ilgili hükümleri temelinde ve Montreux ve Atina uzmanlar toplantılarının raporlarını da gözönüne alarak, varolan yöntemleri tamamlamaya yönelik genel olarak kabul edilebilir olan bir uyuşmazlıkların *barışçı çözümü yöntemini tasarlamak ve geliştirmek* için sürekli çaba göstermeye kararlı olduklarını bildirirler. Bu bağlamda, ilke olarak, bir uyuşmazlık diğer bir barışçı çözüm yoluyla çözümlenemediğinde, üçüncü bir tarafın zorunlu müdahalesini kabul ederler". "Bu üstlenimin aşamalı olarak hayata geçirilmesini güvence altına almak için, ilk aşamada bazı uyuşmazlık kategorilerinin çözümünde üçüncü bir tarafın zorunlu müdahalesi de dahil olmak üzere, kategorilere ilişkin bir listeyi ve buna denk düşen prosedür *ve mekanizmaları incelemek* için La Valette'te 15 Ocak-18 Şubat 1991 arasında bir uzmanlar toplantısını davet etmeyi kararlaştırırlar. Bu liste daha ileride ve aşamalı olarak genişletilebilir. Toplantı, bunun yanısıra, bağlayıcı olacak olan üçüncü tarafın kararlarıyla sonuçlanan meka-

47 Constantin Economides, La Déclaration de Manille sur le réglement pacifique des différents internationaux, *AFDI*, 1982, s. 613.

nizmalar oluşturma olasılığını da inceleyecektir".

Paris Şartı bu ilkesel üstlenimleri genişletmiştir, çünkü devlet başkanları bunda "Uyuşmazlıkları barışçı yollarla çözme üstlenimimizi yeniden doğruluyoruz. Katılan devletler arasında çatışmaların önlenmesi ve çözümü mekanizmalarını gözden geçirmeye karar veriyoruz" demektedirler. Bu ikili amaç La Valette toplantısı yetkilendirmesiyle açıklığa kavuşmuştur: "(...) yalnızca, siyasî yollarla, ortaya çıkma tehlikesi taşıyan çatışmaları öngörmek için etkili önlemler aramayacağız, ama aynı zamanda, uluslararası hukuka uygun olarak, doğabilecek olabilecek bütün uyuşmazlıkları barışçı biçimde çözmek üzere, uygun mekanizmalar saptayacağız. Bunun için bu alanda yeni işbirliği biçimleri, özellikle de üçüncü bir tarafın zorunlu müdahalesi de dahil, uyuşmazlıkların barışçı çözümüne uygulanabilir bir metodlar dizisini aramayı üstleniyoruz. Bu bağlamda 1991 başında La Valette'te toplanacak olan uyuşmazlıkların çözümü toplantısı vesilesiyle bütün olanakları sonuna kadar kullanacağımızı belirtiriz" diye açıklamaktadırlar.

Bu konudaki bütün belirsizlikleri gidermemekle birlikte, La Valette toplantısı iki dizi unsuru yanyana getirmektedir. İlk bölümde, rapor, *uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin ilkeleri* ortaya koymaktadır. Bu açıklama, raporun girişi gibi, Birleşmiş Milletler'in ya da AGİK'in temel nitelikteki ilkelerinin çok sayıdaki yinelemesini içermektedir. "Üstlenimlerin güçlendirilmesi" başlıklı bölümde bile, içi boş formüller çok sık yinelenmektedir. Böylece, katılan devletler, "mümkün olduğu ölçüde, uyuşmazlıkların çözüm yöntemlerine ilişkin çekinceler koymaktan kaçınacaklardır". Bunun gibi, Uluslararası Adalet Divanı'na yapılan atıf da bir aldatıcı bir görünüşten başka birşey değildir: "(Devletler), ya bir andlaşma yapma,

ya da Divan Statüsünün 36. maddesinin 2. paragrafında öngörülen tek-taraflı bildirimde bulunma ve bildirimlerindeki çekinceleri mümkün olduğu ölçüde en aza indirme yoluyla, Uluslararası Adalet Divanı'nın zorunlu yargı yetkisini kabul etme olanaklarını araştıracaklardır"...

Raporun özgünlüğü Uyuşmazlıkların *Barışçı Çözümüne İlişkin Bir AGİK Prosedürüne İlişkin Hükümler* başlıklı ikinci bölümde bulunmaktadır. Gerçekte rapor AGİK'in, kolaylık olsun diye kısa sürede "La Valette prosedürü" olarak anılan yeni bir prosedürünü betimlemektedir.[48] Burada, klasik *via electa* formülüne göre, uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin bütün diğer prosedürlerden ayrılan, kendine özgü bir prosedür sözkonusudur. İkinci bölüme göre, "bütün katılan devletlerin bir sorunu AGİK süreci çerçevesinde ileri sürme hakkına halel getirmeden, katılan devletler arasında barış, güvenlik ve istikrar bakımından önemli sonuçları olabilecek bir uyuşmazlık, bu uyuşmazlığa taraf olan her katılımcı tarafından Yüksek Bürokratlar Komitesi'ne götürülebilir". Dolayısıyla, Yüksek Bürokratlar Komitesi'ne tek taraflı bir başvuru sözkonusudur.

Taraflar arasında anlaşma bulunmaması durumunda, "makul bir süre içinde", "uyuşmazlığa taraf her devlet uyuşmazlıkların çözümü için bir AGİK 'Kuruluş'unun oluşturulmasını isteyebilir" (4. Bölüm). Kuruluş, - açıkça Sürekli Hakemlik Mahkemesi'nin modeli sözkonusudur- bir "kurum" tarafından oluşturulan bir listeden seçilen "bir ya da birden çok üye"den oluşmaktadır, her devlet, tuhaf bir biçimde "manevi otoriteleri ve hukuksal yetenekleri"ne ilişkin "nitelikli adaylar" gibi alışılmış sakınımlar olmadan tanımlanan dört kişi atayacaktır. Her türlü adlan-

[48] Gerçekte yeni prosedür Haziran 1991'de Berlin'de yaptığı ilk toplantıda Konsey tarafından resmileştirilmiştir.

dırma kaygısı, bu "Kuruluş"u nitelemekten kaçınılmasına yol açmıştır.[49] Sözkonusu "Kurum"un adı da daha belirgin değildir, ama kimileri bu görevi, Paris Şartı'ndaki belirtilere uygun olarak Çatışma Önleme Merkezi'ne vermeyi düşünmektedir. Taraflar arasında Kuruluş'un bileşimi üzerinde anlaşmazlık olması durumunda, gereksiz biçimde karmaşık- "kurumun, üyeleri atayan en kıdemli memuru, uyuşmazlığın taraflarına danışarak, altıdan az olmak üzere listeden aday sayısını seçer- kısaltılmış listelere ve birbirini izleyen reddetmelere dayalı bir sistem, sonunda Kuruluş'un oluşturulmasını sağlamak zorundadır (5. Bölüm). Bununla birlikte, devletlerin iradesi uzmanların imgelemine baskın çıktığından bu konudaki geçmiş örnekler hiç de cesaret verici değildir.

Kuruluş bir kez oluşturulduktan sonra, "gerekli gördüğü ölçüde informel ve esnek biçimde" çalışacaktır, ama gizlilik kuralına tam olarak uyacak (Bölüm 6) ve "taraflardan uyuşmazlığın çözümüne uygun bir prosedür belirlemelerine yardımcı olmaya elverişli bütün bilgileri elde etmeye çalışacaktır. Kuruluş, genel ya da özel gözlem ya da görüşler formüle edebilir" (Bölüm 7). Dolayısıyla prosedüre ilişkin bir prosedür sözkonusudur; Kuruluş'un görevi, aracılık yoluyla esasa ilişkin bir prosedürü uygulamaktır: "Kuruluş'un gözlem ya da görüşleri taraflar arasında bir görüşme sürecine girilmesine ya da yeniden başlatılmasına, ya da soruşturma, uzlaştırma, arabuluculuk, aracılık, hakemlik ya da hukuksal yol gibi bir uyuşmazlığın çözümüne ilişkin bütün diğer prosedürlerden birinin kabulüne, ya da bu prosedürlerden birinin uyarlanmasına veya bileşimine, veya uyuşmazlığa özgü koşulları gözönüne alarak salık verdiği bütün diğer prosedürlere, veya böyle bir prosedürün bütün yön-

[49] Siyasî hakemlikle karşılaştırmak için bk. Emmanuel Decaux, *Juris-classeur de droit international*: "L'arbitrage entre sujets de droit international" (fas. 245).

lerine ilişkin olabilir" (Bölüm 8).

Taraflar arasında sürekli bir anlaşmazlık durumunda, Kuruluş'a gevşek bir yetki tanınmaktadır, Kuruluş, en hamarat tarafın isteği üzerine, "taraflara, uluslararası hukuka ve AGİK çerçevesindeki üstlenimlerine uygun bir çözüm bulmada yardım etmek amacıyla uyuşmazlığın esası üzerine genel ya da özel görüş ya da gözlemler formüle edebilir" (Bölüm 11). Dahası, ancak bu kez gönüllü temelde, taraflar "Kuruluş'un uyuşmazlığın çözümüyle ilgili bütün görüş ya da gözlemlerini, kısmen ya da tamamen, bağlayıcı güçte kabul etmeyi" kararlaştırabilirler (Bölüm 13). Buna koşut olarak, prosedürü çerçevelemek için, bu aşamaların herbirinde Yüksek Bürokratlar Komitesi'ne başvurulabilmektedir (Bölüm 9). Böylece, taraflardan biri "uyuşmazlığın ülkesel bütünlük, ulusal savunma, ulusal topraklar üzerinde egemenlik iddiası, ya da diğer bölgelerde yetkiyle ilgili karşıt iddiaları ilgilendiren sorunlardan doğduğu gerekçesiyle" prosedürü reddedebilir ve "bu koşullarda, uyuşmazlığın bütün diğer tarafları bu olguyu Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin dikkatine sunabilir" (Bölüm 12). Sonunda, blokaj durumunda yeniden Yüksek Bürokratlar Komitesi ve ona özgü prosedürlere, özellikle de konsensuse varılmaktadır. Dolayısıyla, hareket noktasına dönülmüş olmaktadır

Uzun sözün kısası, La Valette'de geliştirilen usta-lıklı prosedür, evrensel ya da bölgesel düzeydeki hakemlik ya da zorunlu yargı üstlenimleriyle önceden bağlanmış devletler bakımından oldukça karmaşık görünmekte[50], ama yine de bu konuda ma-

[50] Özellikle Fransa'nın başlangıçta imzaladığı ama hiçbir zaman onaylamadığı 1957 tarihli "Uyuşmazlıkların barışçı Çözümüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi". Bk. Marie-Odile Wiederkehr, Les clauses de réglement des différents dans les conventions et accords du Conseil de l'Europe, *AFDI*, 1978, s. 942.

nevra alanlarını devretmekten çekinen devletleri kandıramamaktadır. Dolayısıyla La Valette müsveddesi kimseyi aldatamaz. Konsensus kuralıyla bağlı bir Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin uzaktan gözetimi altında kendisi de rastlantısal bir prosedür hazırlayan engellerle dolu belirsiz bir inceleme prosedürünün değil, ama gerçek bir "siyasî hakemlik" ihtiyacının kıtayı tehdit eden krizler karşısında AGİK bünyesinde kendisini gittikçe daha çok hissettirmesi çok daha üzücüdür.

III. Kriz Durumları

Konsensus ya da devletlerin iradesine dayanan yöntemlerle çözümsüz kalan kriz durumlarını karşılamak için AGİK'in derhal yeni yapılar oluşturmak zorunda kalması tamamen ampirik biçimde oldu. Yugoslavya'daki durumun bozulması bu çabalara trajik bir fon sağladı. Yakın zamanda, biri Berlin Konseyi, diğeri de Moskova toplantısı tarafından olmak üzere iki yeni mekanizma hayata geçirilebildi.

A) Acil Durum Toplantıları - 20 Haziran 1991'de Berlin'de yapılan ilk dışişleri bakanları toplantısından başlayarak, Yüksek Bürokratlar Komitesi'ni olağandışı toplantıya çağırma olanağıyla birlikte, bir "*Acil durumlarla ilgili danışma ve işbirliği mekanizması*"nın oluşturulması kararlaştırıldı. Devletler bunun için "Sonuç Belgesi'nin ilkelerinden birinin ihlalinden ya da barış, güvenlik ya da istikrarı tehlikeye sokabilecek önemli karışıklıklardan kaynaklanan ağır acil durum olasılığı"nı ileri sürdüler. Yine de, "acil durumları ilgilendiren danışma ve işbirliği mekanizmasının uygulanmasında, içişlerine karışmama ilkesi de dahil, Sonuç Belgesi'nin bütün ilkeleri ve Paris Şartı'nın ilkeleri, temel önemdedir ve bunun sonucu olarak, eşit biçimde ve çekincesiz, biri

diğerleri gözönüne alınarak yorumlanmak suretiyle uygulanırlar" hatırlatması yapıldı.

Bu çerçevede, eğer bir devlet "yukarıda betimlenen bir kriz durumunun doğmakta olduğu sonucuna varırsa", bunu izleyen kırk sekiz saat içinde sözkonusu ülkeden "aydınlatıcı bilgi" isteyebilecektir. Bu devlet, "eğer durum hala çözüme bağlanamamışsa", Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin dönem başkanından bir acil durum toplantısının yapılmasını isteyebilir. Başkan tarafından yirmi dört saat içinde gerçekleştirilen bağlantılardan sonra, on iki devlet bu isteği desteklediğinde, toplantı Sekreterya'nın merkezinde, Prag'da, tek bir konuyu içeren belirli bir gündemle bir ya da iki gün için derhal toplanır. Bu olanağın kötüye kullanılmasını önlemek için, "Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin olağan iki toplantısı arasında aynı devlet tarafından aynı konuda yapılan başvurular kabul edilemez niteliktedir" denmektedir. Başkan ise, "tartışmaların gündemde kayıtlı konudan uzaklaşmamasını" denetlemek zorundadır. Nihayet, "yapacağı değerlendirmenin ışığında, toplantı, bir çözüme ulaşmak için tavsiye ya da sonuçlar kabul edebilir. Bunun gibi bakanlar düzeyinde bir toplantı çağırılmasına da karar verebilir".[51]

Bununla birlikte uygulamada, Yugoslav krizi karşısında, AGİK'in geçici güçsüzlüğü derhal ortaya çıktı. Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin maraton toplantılar için tekrar tekrar acil toplantıya çağırılması, yalnızca katılan devletlerin krizin hızlanışına tanık olmalarına yaradı. 3-4 Temmuz 1991'deki ilk acil toplantıda, Komite ateşkes için acil çağrıda bulundu, ve ihtiyatla "Yugoslavya'da misyon" olarak adlandırılmış bir metinde, topluluk troykasının, ateşkese uyulup uyulmadığını gözlemek için "Avrupa

[51] Bk. Berlin Konseyi, Ek II, *Documents d'actualité internationale*, 15 Eylül 1991, no. 18.

Topluluğu ile Yugoslav otoriteler arasındaki düzenlemeler temelinde" sivil "gözlemci" sağlama çabalarını, AGİK'in "aracılığını"sunarak destekledi.[52] Henüz tasarı halindeki bu ikinci girişim, Yugoslav devletinin egemenliğine saygıda direnen ve o dönemde bir anayasal dönüşüm gerekliliğine ilişkin her tür değinmeyi reddeden Sovyetler Birliği tarafından önlendi.

Alman başkanlığı tarafından çağrılan (ilk toplantı bu konuda yetkilendirme vermişti) 8 ve 9 Ağustos 1991'deki ikinci acil durum toplantısı, daha sonra hemen hemen kendiliğinden 10 Ekim 1991'de toplanan üçüncüsü daha inandırıcı olmadı; AGİK'in rolü Topluluğun ateşkesi yaygınlaştırma ve La Haye Konferansı'nı toplama çabaları dolayısıyla her aşamada Onikiler'in eylemine "şemsiye" işleviyle sınırlı kaldı.

B) AGİK Raportörlerinin Görevi - Kuşkusuz, Berlin mekanizması "bu mekanizma çerçevesinde toplantıya çağırmada uygulanan prosedürler diğer koşullarda konsensus kuralını değiştirmezler" hatırlatmasını yaparken, oydaşma tabusunu aşmak için çabaların yenilenmesini açıklayan bu göreli çıkmazdır. 3 Ekim 1991 tarihli Moskova Belgesi, mekanizmanın rızaya bağlı olarak güçlendirilmesinin yanısıra, ilk kez olarak, askerî güven önlemleri alanının dışında, daha zorlayıcı hükümler öngörmektedir. Öncelikle, hukuk devletine saygı ya da azınlıkların korunması da dahil, AGİK İnsani Boyutu çerçevesinde, "Yüksek Bürokratlar Komitesi, katılan her devletin isteği üzerine, bir AGİK uzmanlar ya da raportörler misyonu oluşturmaya karar verebilir" hatırlatmasını

[52] Yüksek Bürokratlar Komitesi'nin ilk acil toplantısı, *Journal* no. 1 ve no. 2. Öte yandan "Topluluk ve üye devletler, bu bağlamda, yakın zamanlarda kabul edilen AGİK acil durum mekanizmasının ilk kez olarak yaşama geçirilmesi olgusunu sevinçle karşılarlar..." (5 Temmuz 1991 Cenevre Bildirisi).

yapmaktadır. Ancak bir acil durum toplantısı sırasında hayata geçirilebilecek olan bu yetki konsensus kuralına bağlı kalmaya devam etmektedir.

Buna karşılık, Moskova Belgesi ile yepyeni bir varsayım getirilmiştir: "Eğer bir katılan devlet, bir başka devlette, insani boyutla ilgili AGİK hükümlerine saygı gösterilmemesi gibi özellikle ağır bir tehlikenin bulunduğu kanısına varırsa, dokuz diğer katılan devletin desteğiyle, 10. paragrafta belirtilen prosedürü başlatabilir", yani bir raportörler misyonunun atanmasını isteyebilir. O andan başlayarak, katılan on devlet bir devleti doğrudan doğruya tartışmaya sunabilirler ve ilgili devlet bunu reddetse bile ülkesine bir soruşturma kurulu gönderilmesini sağlayabilirler. Atama mekanizmaları her tür kaçamağı engellemek için titizlikle kaleme alınmıştır: üç raportörün yer aldığı bir misyonun oluşturulması için sözkonusu devletin rızasının bulunmaması durumunda, önceden hazırlanmış bir listeden yola çıkarak devletlerin birlikte atadığı kişi tek raportör olarak görev yapacaktır.

İnsani boyut mekanizmasının yeni aşamasının uygulanması durumunda olduğu gibi, "AGİK raportörü (ya da raportörleri), olguları saptayacaklar, bu konuda bir rapor hazırlayacaklar ve sorunun olası çözümleri üzerine bir görüş formüle edebileceklerdir". Rapor yine olası eylem biçimleri için Yüksek Bürokratlar Komitesi'ne gönderilir. Bu sistemin oluşturduğu hukuksal değerin vurgulanması gerekmektedir, egemenliklerine en çok bağlı olan ve "kalıtsal bir düşman" tarafından sürekli olarak gündeme getirilmekten çekinen devletler, başlangıçta öngörülen eşiğin yükseltilmesini başarmıştır: on devletin aranması, prosedürün kötüye kullanılması riskini önemsiz kılmaktadır, oysa Topluluk üyesi devletler yalnız başlarına yeni prosedürü işletebile-

cektir. Aslında, işin özü, bir çatışmanın şiddetlenmesini beklemeden, alan üzerinde önleyici biçimde çok hızlı davranabilmektir. Aynı zamanda, aldatıcı bir konsensus adına Yugoslav krizindeki diplomatik tepkilerin zaman içindeki uyumsuzluğu, bu zorunluluğu *a contrario* açıklamaktadır. Yine de, yeni acil durum mekanizması her derde deva bir çözüm değildir. Hiç olmazsa, bunca ilan ve teyid edilen ilkeleri alan üzerinde hayata geçirmek için, manevi baskıyı, hukuksal esnekliği ve siyasî özendirmeleri harmanlayarak, ortak bir diplomasinin bütün olanaklarını sunmaktadır. [53]

[53] La Haye Konferansı çerçevesinde Topluluk tarafından Robert Badinter başkanlığında ortaya atılan "hakemlik komisyonu" çatışmayı "bilge"lere başvurarak çözmeye yönelik aynı girişimi canlandırmaktadır. Ama önleyici biçimde davranamaması yüzünden, bu tür bir makamın "hukuksal" eylem alanı son derece sınırlıdır.

SONUÇ

AGİK gelişmekte olan bir süreçtir. Bundan dolayı, AGİK'e ilişkin her tür bilanço ancak geçici olabilir. Son yirmi yılda, iki bloklu bir dünyadan komünizm-sonrasına geçişle, Avrupa güvenliğinin tamamen altüst olduğuna tanık olundu. Yine de bundan AGİK'e pay çıkarılabilir mi?

Konferansta, başka yerlerde ortaya çıkan değişikliklerin basit bir yankısını görme eğilimi bulunabilir, AGİK belgeleri bu değişimleri kamuya açık ve törensel biçimde kaydetmektedir. Bununla birlikte bu, bütün süreci 1975'ten bu yana belirleyen ilkeler ve olaylar arasındaki diyalektiği önemsememek anlamına gelecektir. AGİK üstlenimleri, yalnızca artık bunlardan geri dönemeyecek olan devletler için değil, ama bunlara "mim koyan" bireyler için de birer başvuru kaynağına dönüşmüştür. Böylece Avrupa'nın siyasî evrimi, tartışılmaz bazı ilkelerle yönlendirilmiştir.

Helsinki Konferansı'nın başlangıçtaki değerinden en çok kuşku duyanlar bu ilkesel değerin altını çizmiştir: Paris zirvesi sırasında "AGİK'in değeri, büyük ilkelere bağlılık ile somut "küçük adımlar" arasında bir denge kurabilmiş olmasındadır" diyen Mrs. Thatcher gibi. Aynı denge kaygısı, dosyalar arasında, güvenlik ve işbirliği arasında olduğu gibi barış ve demokrasi arasındaki bağlantıda da görülmektedir. Bu temeller üzerinde, diplomatik dilin -şimdiki za-

mandan emir kipine, programlamadan uygulamaya- binlerce nüansı arasından üstlenimlerin güçlendirilmesi, bıktırıcı ama vazgeçilmez bir görev olmuştur. Açıklamalar ve tekrarlar boyunca, AGİK'in *Vulgate*'i zenginleşmiştir: her kazanım daha uzağa gitmek için yeni bir hareket noktası oluşturmaktadır. İplik kadar ince olan AGİK heryerde varolan gerçek bir örümcek ağı dokumayı başarmıştır.

Zamanın sınaması altında, üstlenimlerin manevi değerinin, ölü-doğmuş andlaşmaların hukuksal değerinden daha zorlayıcı olduğu görülmüştür. Bir diplomata "eğer aramızdan birisi tam anlamıyla hoşnut olsaydı, bu, anlaşmanın hoşnutluk verici olmadığını gösterirdi" dedirten aralıksız uyuşma arayışı gibi, "ortak baskı" da önemli bir unsurdur. Ama bunun ötesinde, özgürlük inanılmaz bir bulaşıcı örnek olmuştur. Bu ortak atılımı coşkulu biçimde anımsatan Paris Şartı'dır: "Kadın ve erkeklerin cesareti, halkların iradesinin gücü ve Helsinki Sonuç Belgesi'nin düşüncelerinin gücü Avrupa'da yeni bir demokrasi, barış ve birlik çağı açmıştır".

Bu faaliyetin, hedeflerine varırken sınırlarına da ulaştığını kabul etmek gerekir mi? Soru, Avrupa'nın gelecekteki görünümüne ilişkin tartışmanın tamamını yansıtmaktadır. Esas olarak diplomatik işbirliği ve konsensus üzerine kurulu devletlerarası bir forum olan "İlk AGİK", hukuksal yetkilere, diğer bir deyişle en sonunda karar ve eylem gücüne sahip "yeni bir AGİK"e yerini bırakabilir mi? Bu alan zaten savaş-sonrasından bu yana kendilerini kanıtlamış bir dizi bölgesel örgüt -Avrupa Topluluğu ve Avrupa Konseyi gibi Avrupalı, ya da Atlantik İttifakı hatta OECD gibi Batılı- tarafından doldurulmuş değil midir?

Daha şimdiden, ilk AGİK'in başarılarını depolamakla seve seve yetinecek olanlarla, Genscher gibi, laik bir güçle silahlanmış, hukuku dile getirebilecek

ve daha önemlisi onu uygulatabilecek gerçek bir Avrupa "Güvenlik Konseyi"ni düşleyenler arasında tartışma açılmıştır. Sovyet darbesinden ve Yugoslav dramından sonra artık bocalama kabul edilemez. Bütün Avrupa, eski düşünü, hukuk yoluyla barış düşünü gerçekleştirmek için "ortak güvenlik"i yeniden keşfetmek zorundadır.

BİBLİYOGRAFYA

Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Brüksel, Bruylant, 1989.

Emmanuel Decaux, La réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE, *Revue générale de droit international public*, 1990.

Victor-Yves Ghebali, Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide, *Politique étrangère*.

Mark Lyall Grant, *Renforcement de la CSCE: la réponse aux rêves européens?*

Jean Klein, *Désarmement régional en Europe et sécurité collective*.

Jean-Danieil Vigny, Le document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine, *Revue universelle des droits de l'homme*, 1990.

Thomas Buergenthal, The Copenhagen CSCE meeting: a new public order for Europe, *Human rights law journal*, 1990.

Alexis Heraclides, *Helsinki-I: from cold war to a new Europe*.

Erika Shlager, The procedural framework of the CSCE: from the Helsinki consultations to the Paris Charter, 1972-1990, *Human rights law journal*, 1991.