

Sayı (Number): 3



## Hukuki ve Siyasal Yapı Olarak Nil

Joseph W. Dellapenna

Şubat (February) 2017  
İstanbul - Türkiye

**SU POLİTİKALARI KÜLLİYESİ**  
**TURKISH WATER FOUNDATION**  
**WATER POLICY FACULTY**

## SU POLİTİKALARI BÜLTENİ : SAYI 3

### Hukuki ve Siyasal Yapı Olarak Nil

*Joseph W. Dellapenna*

©2017 SU VAKFI

Tüm yayın hakları anlaşmalı olarak Su Vakfı'na aittir.  
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir, izinsiz çoğaltılamaz, basılamaz.

Basıma Hazırlayan :  
Muhiddin YENİGÜN



SU VAKFI

Libadiye Cad. Doğanay Sokak No:6 Kat:4 Üsküdar İstanbul  
Tel: (216) 412 3383 - Faks: (216) 412 3390  
suvakfi@suvakfi.org.tr - www.suvakfi.org.tr

# Hukuki ve Siyasal Yapı Olarak Nil

Joseph W. Dellapenna

Hukuk Profesörü, Villanova Üniversitesi; LL.M., Kolombiya Üniversitesi (1974) (Çevre Hukuku); Uluslar arası hukuk ve Karşılaştırmalı hukukta LL.M., George Washington Üniversitesi (1969); J.D., Detroit Hukuk Koleji (1968); B.B.A. Michigan Üniversitesi (1965).

Orta Doğu gibi kuraklaşmış bir bölgede, komşu toplumlar arasında suyun paylaşımı konusundaki uzun vadeli anlaşmazlıklar, uluslararası paylaşılan suların etkin yönteminin daha gelişmiş örneklerinden bazılarını üretti. Bu makale bu süreçteki başarılar ve başarısızlıkların temel örneği olarak Nil Nehrinin sularının uluslararası yönetimi için geliştirilen düzenlemeleri incelemektedir.

## I. GİRİŞ

Yaklaşık 12.000 yıl önce, Buzul Çağının sonuna kitlesel küresel iklim değişikliği eşlik ederek, güney Afrika ve güneybatı Asya'da nehirler, ormanlar ve otlakların rutubetli bölgelerinden oluşan çok büyük bir bölgeyi en çok bilinen Sahara olan muazzam çöllere dönüştürdü. Yaşamlarının bağlı bulunduğu otlakların kurumasıyla başa çıkmak için avcı-toplayıcılar Sahara'dan kaçarak Nil Vadisine indi. Bunlardan bazıları toplayıp depoladıkları tohumları bilerek ekmek suretiyle ürünlerini çoğaltabileceklerini ve etraflarındaki arazilerin artan kuraklığına rağmen nüfuslarının hayatını idame ettirebileceklerini keşfettiler. Bildiğimiz kadarıyla tarımın ve medeniyetin başlangıcı bu olaydır.

Günümüzde Orta Doğu yeryüzündeki en kurak bölgedir ve insanlara gezegenimizin boyut olarak kıyaslanabilecek bütün diğer bölgelerine göre kişi başına düşen su miktarı burada çok daha azdır. Bölgenin su kay-

naklarının birçoğu uluslararası olarak paylaşılan sulardır. Bu durum bu suların birkaç ilgili ülke arasında nasıl bölüneceği konusunda ağır gerilimlere yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak, bölge gözlemcileri sıklıkla Orta Doğu'daki gelecek savaşın petrol ya da toprak konusunda değil, su konusunda çıkacağını sık sık tahmin etmektedirler. Bu tahminler diğer olası büyük küresel iklim değişikliklerinden gelebilecek baskıları bile dikkate almamaktadır.

Başka yerlerde savunduğum gibi, aslında "su savaşları" olası değildir. Su üzerinde savaşılmayacak kadar kritik bir kaynaktır. Yer üstü suları ve yer altı suları dâhil olmak üzere bir nehir havzası, hidrolojik olarak uluslararası sınırlar dikkate alınmaksızın en iyi tek bir üniteden idare edilir. Ulusal hukuk içinde bile bu ideal nadiren başarılıdır. Ulus devlet içinde bu ideal başarıldığında da, ulus devlet, hukukun uygulanması bakımından ulusal sınırları göz ardı edemez. Böylece,

eğer optimale yakın bir su yönetimi başarılacaksa, bu amaca erişmek için uluslararası hukuka başvurmak zorunludur. Nil nehri ile ilgili olarak böyle bir süreç son asırda bir kaç kez denenmiştir. Uluslararası paylaşılan su konumunda olan Nil nehri üzerinde uluslararası hukukun rolünün incelenmesi, uluslararası ihtilafların çözümü ve bu süreçte uluslararası hukukun rolü konusunda bazı önemli dersleri ortaya koymuştur.

## II. NİL NEHRİ ANLAŞMA SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI:

Uluslararası hukuk oldukça ilkel bir hukuk sistemi olarak varlığını sürdürmektedir. Bununla, genel olarak, uluslararası hukukun üretilmesi ve uygulanması için merkezleştirilmiş kurumsal yapılardan yoksun olduğunu, bunun yerine; gelenek, anlaşma ve kendiliğinden işleyen yerelleştirilmiş süreçlere dayandığını kastediyorum. Bugün, uluslararası paylaşılan su kaynakları ile ilgili uluslararası hukukun temel kuralı konusunda geniş bir mutabakat bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler Uluslar Arası Su Yollarının Denizcilik Dışında Kullanılması Antlaşması'nda belirlendiği gibi, Temel kural, adil kullanıma tabi olmak kaydıyla su yolundaki diğer herhangi bir devlete “önemli bir zarar” vermemek için “gerekli özeni” gösterme (madde 7) görevi ile birlikte, su kaynaklarının “adil kullanımını” (madde 5) gerçekleştirme yükümlülüğü olarak ifade edilmiştir. Bunlar muğlak standartlardır. İlgili taraflardan her biri adil kullanım ve gerekli özen prensiplerinin kontrol edici yasa olduğunda uzlaşsa bile, yine de devletler bu standartların nasıl kullanılacağı konusunda anlaşmazlığa düşebilir. Ancak tarafsız bir infaz mekanizmasının genel olarak bulunmaması, uluslararası hukukun ihlallere karşı yaptırım olarak kısas yasasından başka sunacak hiçbir şeyi yoktur. Sonuç olarak geleneksel uluslararası hukuk sınır aşan su kaynaklarının yönetimi sorununu çözmeye uygun değildir. Bunun anlamı uluslararası paylaşımına konu olan su

kaynakları hakkındaki anlaşmazlığın çözümünün neredeyse daima sınır aşan suyun paylaşımı sorununu çözmek üzere bir anlaşma rejiminin müzakere edilmesi gereği doğacaktır.

Günümüzde uluslararası paylaşımına konu olan sulara ilişkin olarak uygulamada birkaç yüz anlaşma bulunmaktadır. Başka bir yerde basit bir vaat olan bir su kaynağını değiştirmeden önce danışmadan, bir başka devletteki su kullanımlarına müdahale etmeme prensiplerine ve su yada yararlarının paylaşımı girişimlerine, ortak yönetime ve nihayet entegre yönetime kadar uzanan bu anlaşmaların mantıksal işleyişini ayrıntılı olarak analiz ettim. Burada Orta Doğu'daki bir anlaşma rejimini temel örnek olarak ele alacağım: Nil sularının kullanımına ilişkin anlaşmalar.

Nil tatlı suyun uluslararası yönetiminin imkânları ve güçlüklerine örnek oluşturan bir paradigmadır. Her şeyden önce Nil bir “egzotik nehir”in klasik örneğidir. Nehir kendisine akan hiçbir kola sahip değildir ve 6.825 kilometrelik uzunluğunun son 3000 kilometresi boyunca önemsiz derecede yağış alır ve Sahara Çölünü geçip Akdeniz'e ulaşırken düzenli olarak su kaybeder. Nil ve kolları “Her birini bir kolyenin taşları gibi birbirine bağlayan” Nil tarafından birleştirilen” on ülkeden geçmektedir. Mavi Nil, Nil Nehrinin kuzey Sudan ve Mısır'daki akışının başlıca ve yüksek oranda değişken (yüzde 75-90) kaynağıdır. Geri kalan kısmı Orta Afrika'dan doğan Beyaz Nil'den su alır. Her ne kadar Mısır, Nil'in akıntılarının herhangi birine katkıda bulunmazsa da, günümüzde ve geçmişte daima Nil sularının başlıca tüketicisi olmaya devam etmekte, toplam akışın yaklaşık yüzde 75'ini tüketmektedir.

Sulama teknolojisi ve diğer tüketim kullanımları uzun süre boyunca nehirden herhangi bir su çekilmesini önleyecek şekilde geliştirilmeden kaldı. İngiltere'deki sulama-

nın başlıca biçimi bu yüzyılın içlerine kadar yıllık Nil taşkınları olmaya devam etti. Bu kalıp on dokuzuncu yüzyılın ortalarında düşük düzeyli barajların inşasıyla değişmeye başladı; bunu yirminci yüzyılda en önemlisi Aswan Yüksek Barajı olmak üzere su çalışmaları izledi. Bundan sonra dikkat kaçınılmaz biçimde bu tesislerin bağımlı olduğu su akışını korumaya yöneldi.

Nil'in yukarı kollarının kontrolünü kazanmak on dokuzuncu yüzyılda fiilen çok güç değildi. İngilizler 1882 yılında Mısır'ın etkin kontrolünü ele geçirdikten sonra, yirmi yılı biraz aşkın bir süre boyunca nüfusu seyrek biçimde yerleşmiş Sudan'ı ele geçirme ve Nil'i besleyen suların kontrolünü bulmak ve güvenceye almak için diğer sömürgeci güçlerle yarışma mücadelesi verdi. İngilizler çok fazla başarılı olmasa da, Kenya ve Uganda'daki (daha sonra da Tanzanya'daki) Nil'i besleyen suları kontrolü altına aldı ve neredeyse bütün Nil vadisinin bağımsız yönetimini ele geçirdi. Sonra İngilizler anlaşma yoluyla, Kongo Hür Devletinin (Belçika tarafından kontrol ediliyordu), Etiyopya ve İtalya'nın (Nil'in çeşitli kaynaklarını kontrol eden diğer devletler) onayını alarak, İngilizlerin izni olmaksızın Nil sularının akışının değiştirilmemesini sağladı.

Birkaç ilgili devletin onayı olmadıkça yeni su çalışması yapılmasına izin vermem anlaşmaları suyun oldukça bol olduğu zamanlarda sorunları çözebiliyor, devletlerin her bir ülkedeki projeler için onayı satın almasına imkân veriyordu. Bu gibi anlaşmalar yaygındır ve sıklıkla ardışık anlaşmalar yapılmasını içerir. Bu anlaşmaların her biri açıkça sınırlı öneme haizdir ancak kümülatif olarak havzanın su kaynaklarının yüksek derecede ortak bir geliştirmesini temsil eder. Ancak talebe göre suyun kıt oluşu su kullanımındaki her bir önemli değişikliğe onay ihtiyacını doğurmakta, bu durum suyun daha sonraki geliştirmelerini felce uğratmaktadır. Atbara Nehri (Nil'in bir kolu) konusundaki

İngiliz- İtalyan anlaşmasında olduğu gibi, bir ya da her iki devletin gelişmeyi felce uğratmayı istemesi hali hariç, bu anlaşmalar kısa sürede kabul edilir olmaktan çıkar ve anlaşmanın sınırlamalarından kurtulma girişimleri kuşku ve husumeti besler.

Nil'i besleyen suların kontrolüne sahip devletler arasında anlaşmayı sağladıktan sonra, bu devletler İngilizlerin onayı olmaksızın hiçbir şey yapamayacaklardı. Ve İngilizler Sudan'da sulama alanını genişlettiler ve Mısır'da yeterince su tedariki sağladılar. Mâlî kaygılar 1925 yılında Sudan planlarının tamamlanmasından sonra bile planın Mısır'la ilgili kısmı üzerinde çalışmayı engelledi. Bunun yerine İngilizler Mısırlıların ihtiyaçlarını Sudan'daki Sennar Barajı yoluyla karşılamak üzere işe koyuldular. Mısırlı milliyetçiler Sudan'ın Mısır'a ilhak edilmesini talep ederek, 1924 yılında Sudan'ın İngiliz Genel Valisini öldürdüler. İngilizler buna sınırsız Sudan sulaması tehdidi ile karşılık verdi. Sonunda 1929 yılında İngiliz ve Mısır hükümetleri Sudan'ın İngilizler tarafından kontrol edilmeye devam edilmesi ve Sudan'ın su ihtiyaçlarının Mısır'ın su ihtiyaçlarından sonra gelmesi konusunda anlaştilar.

Sudan 1956 yılında resmen bağımsız hale gelmeden önce bile, Sudan hükümeti Sudan'ın kalkınmasını aşırı derecede kısıtladığı gerekçesiyle 1929 anlaşmasının değiştirilmesini talep etti. Sudanlılar özellikle Sudan'ın bazı kısımlarını sel altında bırakacak Aswan Yüksek Barajı planlarına ve Sudan'da yeni su inşaatları yapılabilmesi için Mısır'ın onayının alınması şartına karşı çıktılar. Sonuç 1959 yılında onaylanan yeni bir anlaşma ("Nil Anlaşması") oldu. Nil Anlaşması iki ülke arasındaki önemli sorunların büyük çoğunluğunu çözüme kavuşturdu. Yeni anlaşma her bir ülkedeki yeni barajlara karşılıklı onay istenmesini, Yüksek Barajın Mısır'daki Aswan'da inşasını ve Sudan'daki Mavi Nil üzerinde yeni bir baraj inşasını içe-

riyordu. Anlaşma Nil'in suyundan 48 milyar metre küp (BCM) Mısır'a ve 4 milyar metre küp Sudan'a verilmesini ve bu miktarların Aswan'da ölçülmesini hükme bağlıyordu. İki devlet ayrıca Sudan'ın güneyindeki muazzam Sudd bataklığının kurutulmasını üstlenmeyi, buradan elde edilecek "ilave" suyun daha çok Sudan'ın lehine olmak üzere -14,5 milyar metre küp Sudan'a ve yalnızca 7,5 milyar metre küp Mısır'a tahsis edilmesini kabul ettiler. Anlaşma Sudan'ı yukarı sudanda ilave arazi ıslahı yükümlülüğü altına soktu ve buradan elde edilecek sular iki ülke arasında eşit paylaşılacaktı. Son olarak; anlaşma diğer Nil havzası devletlerine karşı bir birleşik cephe oluşturulmasını amaçlıyordu ve bunu aşağıdaki hükümle sağlıyordu:

Her iki Cumhuriyet burada (diğer Nil havzası devletlerinin iddialarını) birlikte araştırma yapmak ve birleşik bir görüş benimsemeyi kabul eder. Eğer bu araştırmalar bir miktar suyun bu ülkelerin biri ya da ötekine tahsisi imkânı bulunduğu görüşüyle sonuçlanırsa, o zaman bu miktar Aswan'da bu iki Cumhuriyetin her birinin payından eşit oranda indirilecektir.

### **III. NİL ANLAŞMASI REJİMİNİN BOZULMASI**

Nil Anlaşması gibi anlaşmalar bütün malik ihtiyaçları karşılayacak kadar su bulunması halinde iyi çalışır. Nil Anlaşması geçici olarak iki imzacı devletin suyla ilişkili sorunlarının büyük çoğunluğunu çözdü. Ancak 25 yıl içinde Mısır'ın artan nüfusu bu ülkeye düşen suyun güçlkle yeter hale gelmesine neden oldu. Sudan'da su durumu gerçekten sıkıntılı hale geldi ve kendi tarlaları susuz dururken Nil'in büyük bir kısmının kullanılmaksızın akması konusunda rahatsızlıkların artmasına neden oldu. Şimdi Sudanlılar "bolluk ortasında kıtlık"tan şikâyet etmektedir. Anlaşma, taraf olan iki ülkenin mevcut ihtiyaçları altında sıkıntıya girerken,

Nil'e kaynak oluşturan suların başında bulunan ve çoğunluğu 1959 yılından bu yana bağımsızlıklarını kazanmış bulunan ülkeler de Nil sularını kullanma yoluyla ekonomilerini geliştirme yoluna gittiler –ve bunlar Nil Anlaşmasının tarafı değiller.

Burundi, Orta Afrika Cumhuriyeti, Kenya, Raunda, Tanzanya, Uganda ve Zaire'nin, Beyaz Nil üzerindeki yukarı devletlerin hidro-coğrafyası nedeniyle, bu ülkelerdeki faaliyetler Mısır ya da Sudan'ın kuzey Sudd bölgesini etkilememektedir. Bu durum Mısır'ı bu ülkelerdeki su projeleri üzerinde kontrolü ele geçirmeye teşebbüs etme ve büyük ölçüde ele geçirmeden alıkoymadı. Mısır (Uganda'da) Victoria Gölü ayağında Owen Şelalesi Barajını yönetmektedir. Mısır ve Sudan tarafından Nil Anlaşmasına uygun olarak kurulan Daimi Ortak Teknik Komite bir danışma makamıdır. Ancak bu komite Nil havzası ülkelerinin büyük çoğunluğunun temsilcilerini içerecek şekilde genişletilmiştir. Dünya Meteoroloji Örgütü de yukarı Beyaz Nil için Beyaz Nil Devletleri, Mısır ve Sudan'ı içeren ortak bir araştırma ve planlama süreci (HYDROMET) yürütmektedir. Son olarak Orta Afrika Cumhuriyeti, Mısır ve Sudan'la birlikte su sorunları dâhil olmak üzere genel olarak ekonomik kalkınma konusunda bilgi alışverişini sağlamak amacıyla bir örgüt ("UNDUGU") kurdular.

Mavi Nil ve Atbara Nehirleri üzerindeki Etiyopya ve daha az ölçekte Eritre farklı bir konumdadır. Hemen hemen yaptıkları her şey Sudan ve Mısır'ı etkilemektedir. Eritre ve Etiyopya'daki süregelen siyasal kargaşa bu ülkeleri Nil sularından Sudan'a ulaşmadan önce yararlanmaktan alıkoymaktadır. Ancak bu ülkelerdeki mevcut rejimler ülkede istikrarı sağlamada başarılı olur ve büyük kalkınma projeleri gerçekleştirirse, bu tablo değişmek zorunda kalacaktır. Mısır ve Sudan'ın çıkarlarına yönelik başlıca tehdit Eritre'den çok Etiyopya'dan gelmektedir. Bunun nedeni Etiyopya'dan çıkan Mavi

Nil'in akışının, Atbara'ya (Etiyopya'dan Eritre'ye, oradan Sudan'a akar) göre daha büyük ve daha güvenilir olmasıdır.

Etiyopya Mavi Nehir boyunca Mısır ve Sudan'ı tehdit etmeyecek hidro-enerji tesisleri geliştirmek istiyor. Etiyopya ayrıca Mavi Nil'den sulama suyu çekecek projeler geliştirmek istiyor. Bu projeler nehrin suyunun yüzde 39'unu çekebilecek. Mısır ve Sudan, 1902 yılında İngilizlerle Etiyopyalılar arasında yapılan bir sömürgecilik anlaşmasına dayalı olarak, Etiyopya'nın Mısır ve Sudan'ın onayı olmaksızın hiçbir çalışma yapamayacağına ısrar etmektedir. Ancak Etiyopya 1950'li yıllarda, Mısır ve Sudan'ın kendi çıkarına olmayan "adaletsiz" sömürgecilik dönemi anlaşmalarını geçersiz sayması uygulamasına (diğer nedenlerin yanı sıra) dayanarak bu anlaşmayı iptal etti. Etiyopya'nın planları Mısır'ı o kadar rahatsız etti ki, 1980 yılında Devlet Başkanı Enver Sedat ve Dış İşleri Bakanı Boutros Boutros Gali bu tür herhangi bir projeyi önlemek için güç kullanmakla tehdit ettiler. Öbür yandan Etiyopya Mısır ve Sudanın onayını alma yükümlülüğünün en azından 1956 yılından bu yana geçerli olmadığını değerlendirmekte ve sürece Etiyopya'yı dâhil etmeksizin bir Nil Anlaşmasını müzakere ettikleri için Mısır ve Sudan'ı protesto etmektedir.

R.K. Batstone ve diğerlerinin 1959 yılı gibi erken bir tarihte öngördüğü üzere, bu anlaşmanın imzalandığı yılda bile Nil rejiminin ancak koordineli bir bölgesel yönetim makamına dönüştürülmesinin havzanın sorunlarını muhtemelen çözmesi mümkün olabilirdi. Ancak Mısır ve Sudan bunu yapmak yerine, başlangıçta Etiyopya'nın iddialarını görmezden gelme yoluna gittiler. Bu arada Etiyopya Mısır ve Sudan'ın iddialarını dikkate almaksızın kendi kalkınma planını gerçekleştirmek üzere harekete geçti ancak başarısız oldu. Mısır ve Sudan, 1959 Nil Anlaşmasının 5. maddesinin öngördüğü gibi Etiyopya karşısında bir birleşik cephe oluş-

turmak yerine, Etiyopya ile ayrı ayrı müzakereler yürütme yoluna gitti. Bu müzakerelerden Nil Nehri için yeni bir anlaşma rejimi doğmaya başladı; ancak bu yeni anlaşmanın son rötuşları bugün itibariyle henüz yapılmadı.

#### **IV. YENİ BİR ANLAŞMA REJİMİ Mİ HAZIRLANIYOR?**

Antik çağlardan bu yana, su Orta Doğuda merkezî bir siyasal faktör oldu. Suyun bu önemi su konusundaki çatışmaları olası kılmaktadır; ancak aslında bu önem işbirliğini çatışmadan daha olası hale getirmektedir. Suyun hem kıt oluşu hem de temel insan ihtiyacı olması yüzünden, optimum yönetimi için duyulan ortak ihtiyaç, anlaşmazlığın tarafı olan ülkelerin, tüm tarafları yıkıcı bir rekabete sokacak şekilde hareket etmek yerine, bu imkanı aktif ve etkin olarak kullanmaya hazır olması halinde, bölgesel çatışma yerine bölgesel birlik kaynağı haline gelebilir. Rekabet eden devletlerin gittikçe umutsuz hale gelen su kıtlığı karşısında tam olarak geliştirilmiş bir hukukî ve kurumsal çerçeveyi oluşturması zorunludur. Her nasılsa bugüne kadar Nil Vadisi ülkeleri birbirine danışmaktan başka bir şey yapmada uzlaşmamış olmasa da, böyle bir hukukî ve kurumsal çerçeve oluşturulması yönünde hareket etmeye başlaması şaşırtıcı değildir. Bu proje, daha önceki Hydromet'in ve 2002 Nil seri konferanslarının yerini almak üzere Nil Havzasının Kalkınması ve Korunmasının Teşviki Teknik İşbirliği Komitesinin (TECCONILE) kurulmasıyla başladı. Buna karşılık TECCONİLE teknik yardım projeleri talep listesiyle birlikte bir "Nil Havzası Eylem Planı" hazırladı.

1990'ların ortasında, işbirliğine yönelik bu ilk adımlardan, BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından tüm havzayı kapsayan bir anlaşmanın müzakere edilmesine yönelik ciddi bir çaba doğdu ve bu çaba UNDP, Dünya Bankası, FAO ve Kanada Uluslara-

rası Kalkınma Kuruluşunun (CIDA) tarafından finanse edildi. Yine de havzayı paylaşan on ülkenin hepsini bağlayan hiçbir anlaşma yok. Böyle bir anlaşmaya ne zaman ulaşılacağı tamamen belirsizdir. Yeni bir Nil Anlaşmasının başarıyla müzakere edilmesine kadar geçen ara dönemde, ülkeler (uluslararası finansman kuruluşlarının yardımıyla) On Nil Havzası Devletinin Su İşleri Bakanlar Konseyi, bir Nil Danışma Komitesi (Nile-TAC) ve bir Sekreterlik kurdular. Bu üç kurum 1999'daki TECCONİLE'in yerini aldı. Uluslararası finans kuruluşları ayrıca çeşitli ülkelerin, yeni bir anlaşma için müzakereler dâhil olmak üzere Nil Havzası Eylem planını desteklemek üzere bağışladığı fonların toplandığı bir Nil konusunda bir Uluslararası İşbirliği Konsorsiyumu kurdular.

Bu ara dönem düzenlemelerinden yeni, kapsamlı, havzanın tamamını kapsayan bir anlaşmaya geçmek kolay olmayacak. Nil Havzasını paylaşan bu devletler havza çapında yönetim kurma mekanizması olarak BM Sözleşmesini benimseyemezler. Henüz imzacıları arasında yürürlüğe girmeyen bu anlaşma yalnızca müzakereler için bir çerçeve sağlamaktadır. BM sözleşmesi büyük ölçüde ilgili genel mutabakat ulusal kuralları ve buna benzer mutabakat kuralları içerdiğinden, ilgili havza ülkeleri arasında daha özgün anlaşmalar ve gerekli kurumsal yapının oluşturulması sağlanmadıkça ortak su kaynakları üzerindeki anlaşmazlıkları çözemez. Üstelik Nil Havzası ülkeleri sözleşmenin temel esasları konusunda uzlaşma içinde değildir.

Genel Kurulda BM Sözleşmesini onaylamak için yapılan oylamada yalnızca Kenya ve Sudan lehine oy verirken, yalnızca Burundi sözleşmeye karşı oy kullandı. Diğer yedi ülke (Kongo, Mısır, Eritre, Etiyopya, Rwanda, Tanzanya ve Uganda) ya çekimser kaldı ya da oylamaya katılmadı. Çekimser kalan ülkelerin bir kaçı Genel Kurulun değerlendirilmesine sunmak üzere sözleşmeyi

hazırlayan Çalışma Grubundaki tartışmalar boyunca sözleşmenin belli hükümleri üzerinde anlaşmazlık bulunduğu dikkat çekti. Nil Havzası ülkelerinin hiç biri BM Sözleşmesini onaylamadı.

BM Sözleşmesi uluslararası paylaşılan su kaynaklarının yönetiminde adil kullanımın temel önemini onaylamaktadır. Bu asil ancak muğlak ilkeyi fiili tahsislere ya da havza içinde verilecek yönetim kararlarına uygulamak güç olacaktır. Havzadaki artan kesintiler dikkate alındığında ilgili taraflar girişimde bulunmaktan uzak duramaz. Belki de müzakereler başlangıçta müzakereler ve çevre korumaya ilişkin sözleşmedeki hükümleri vurgulamalıdır. Nil ülkeleri şimdiden hidrolojik verilerin paylaşımı konusunda anlaşmalar yapıldı (Hydromet, TECCONİLE ve Teknik Danışma Komitesi), bu yüzden bu süreç sorunlu olmamalıdır.

## **V. DAHA DAR KAPSAMLI ANLAŞMALAR**

Kapsamlı anlaşmalar konusunda oldukça az ilerleme kaydedilirken, ikili anlaşmalarda bazı ilerlemeler sağlandı. Aynı su havzasını paylaşan devletler arasında su konusundaki potansiyel çatışmaların nasıl çözüldüğünü anlamak için, bir su havzasında insanların su kullanımının hangi yolla değiştiğini ve bu gelişme kalıbının yasal talepler ve ekonomik, siyasal ve askerî güç üzerindeki etkilerini anlamak gerekir. Herhangi bir anlaşmazlıkta, havzanın üst bölgesinde olan bir devlet rekabette havzanın alt kısmındaki devlet karşısında önemli bir avantaja sahip gibi görünebilir. Her şeyden önce yukarı havza ülkesi suya sahiptir ve suyun akışını aşağıdaki ülkeye girmeden durdurabilir. Meksika ile Amerika ya da Portekiz ile İspanya arasındaki belirleyici avantaj farkı buydu. Üstelik havzanın aşağı kısımlarında genellikle azalan eğim daha kolay tarıma (sulamalı ya da sulamasız) imkân sağlamak ve kentleşme ve kalkınmayı davet etmek-



tedir. Bu arada akışın daha az meyilli olması su taşımacılığına daha uygundur. Bu yüzden insanî kullanımdaki gelişmeler genellikle havzanın aşağı kesimlerinde yukarı havzaya göre daha hızlı ve daha erken gerçekleşir. Bu durumun aşağı havza ülkesini bir yukarı havza ülkesi tarafından gerçekleştirilecek su kesintilerine karşı daha fazla korunmasız kıldığı düşünülebilir. Ama gerçekte tam tersi olmaktadır. Hidrolojik olarak “zayıf” olan devlet genellikle fiilen daha güçlü bir konumdadır.

Bin yıl boyunca yukarı havza ülkeleri suyun aşağı havza ülkelerine akışında kısa vadeli kesintilerden başka bir şeyi gerçekleştirecek teknolojiye sahip olmadılar. Böyle bir durumda basit bir askerî harekât su kanallarını yeniden açabilmekteydi. Günümüzde büyük nehirlerin akışını engelleyecek teknoloji mevcuttur; ancak pahalıdır ve genellikle yukarı havzalarda karşılaşılan oldukça az gelişmiş ekonomilerin ulaşamayacağı haldedir. Öbür yandan günümüzde aşağı havza ülkeleri kendi çıkarlarını askerî yolla korumanın önündeki ciddi kurumsal engellerle mücadele etmek zorunda iken, aşağı havza devletlerinin başka kaynakları –ekonomik, hukukî ve siyasal- bulunmaktadır. Bir aşağı havza ülkesi tipik olarak yukarı havza ülkesinden ekonomik bakımdan daha fazla gelişmiş olduğundan, aşağı havza devletleri yukarı havza devletleriyle işbirliğini teşvik edecek yardımlar sağlayabilir. Aşağı havza devletleri ayrıca yukarı devletin kalkınma planlarını engelleyebilecek ve hatta tamamen kesebilecek hukukî, siyasal ve aynı zamanda ekonomik kaynaklar yığılabılır. Nil Havzası su kaynaklarının gelişiminin bu kalıbını ortaya koymaktadır.

Nil için havzayı kapsayan bir anlaşma rejiminin geliştirilmesine karşı bir dizi faktör etkisini göstermektedir. Dicle ve Fırat havzasının aksine, Nil havzasında havza devletleri arasında anlaşmaya varılmasını engelleyen büyük, dil, din ve kültür farklılıkları

bulunmaktadır. Ortak bir sınırı olmaksızın, Mısır Etiyopya’yı askerî açıdan kolaylıkla tehdit edemez. Ancak bu durum Mısır devlet başkanlarının Nil’in akışına müdahale etmesi halinde Etiyopya’ya savaş açmaktan söz etmelerine engel olmamıştır. Ancak Etiyopya Mavi Nil ve Atbara’yı kullanmak üzere, dışarıdan malî yardım almaksızın barajlar ve bağlantılı altyapıyı inşa edemeyecek kadar yoksul ve örgütsüzdür. Mısır zengin bir ülke değildir; kişi başına düşen Gayrisafi milli geliri yalnızca 630 dolar/yıldır. Bu geliriyle Orta Doğudaki daha yoksul devletlerden birisidir. Yine de Mısır Sudan’dan (540 dolar/yıl) daha zengindir. Bu farklılık 1959 Nil Anlaşmasının müzakereleri esnasında önemliydi. Hem de belki de o dönemde Mısır’ın gerçekleştirdiği bazı tehdit edici askerî hareketlerden daha önemliydi. Yoksul olmalarına karşın Mısır ve Sudan Etiyopya’dan (120 dolar/yıl) çok daha zengindir. Dünya Bankasının yakın dönemde yaptığı bir araştırma Etiyopya’nın kişi başına düşen ulusal zenginlik bağlamında bütün ülkeler arasında en son sırada olduğunu ortaya çıkardı. Mısır Etiyopya barajları ve bağlantılı işlerinin uluslararası finansmanını engellemede kendi daha fazla olan siyasal önemini yıllar boyu başarıyla kullandı.

Mısır, Etiyopya’nın Mavi Nil ve Atbara üzerine baraj inşası için uluslararası yardım almasına karşı çıkma amaçlı diplomatik programının bir parçası olarak, yasal argümanlara da başvurdu. Mısır ve Sudan Uluslararası Hukuk Komisyonunun Taslak Maddeleri’nin 1991 versiyonunda dile getirildiği şekliyle “zarar vermeme” kuralının güçlü versiyonuna başvurular. Aslında Mısır ve Sudan kendi öncelikli kullanımlarına dayalı olarak nehrin mutlak bütünlüğü hakkını savunmakta ve yukarı havza ülkelerinin mevcut kullanımlara önemli ölçüde zarar vermekten kaçınma görevi bulunduğunu öne sürmektedir. Ancak “zarar vermeme” kuralına duyulan güven, Taslak Maddelerin

Birleşmiş Milletler Sözleşmesine dönüşümünde geçirdiği revizyonlarla ciddi biçimde kesintiye uğradı. Bu değişiklikler “zarar vermeme” kuralının adil kullanım kullanımından daha aşağı bir derecede olduğunu açıkça göstermektedir. Kullanım önceliği suyun ülkeler arasında adil dağıtım ile ilgili iken, kullanım önceliği hiçbir zaman uluslararası hukuk çerçevesinde kontrol edici bir unsur olmamıştır. Zarar vermekten kaçınmaya daha fazla vurgu yapılması, adil kullanım kuralının içini boşaltacaktır. Kullanım önceliğinin diğer bütün değerleri geçersiz kılmasına, hatta diğer değerlere üstün olmasına izin verilmesi, Birleşmiş Milletlerin çeşitli temel ilkeleri çerçevesinde ilan edilen kalkınma eşitliğine uygun olmayacaktır. Nil vadisinde mevcut kullanımlara böyle bir öncelik verilmesi, Etiyopya’yı yoksul ve kitleysel açlığa karşı koyabilmek için uluslararası gıda yardımına bağımlı kalmaya mahkûm etmekte, bu da göreceli olarak daha zengin Mısırlı ve Sudanlıların çıkarına uymaktadır.

Mısır’ın argümanındaki güçlük Uluslararası Hukuk Komisyonunun Taslak Maddelerinin 1991 taslağını büyük ölçüde hazırlayan Özel Raportör Stephen McCaffrey’in çalışmasında açıkça görülen belirsizliklerde ortaya çıkmaktadır. McCaffrey bunu yaparken, zarar vermeme kuralının temel üstünlüğünü güçlü biçimde savunmuştur. Buna karşın McCaffrey o tarihten sonra, suya ilişkin yalnızca bir kişisel hak bulunmayıp, aynı zamanda ulusların nehrin kıyısında bulunan ülkelerin akıntıdan yararlanma sosyal hakkının bulunduğunu, suyun alıcı toplumun kalkınması ve güçlenmesi için gerekli bulunduğunu da savunmuştur. McCaffrey henüz bu iki sonucu nasıl uzlaştıracığını açıklayabilmiş değildir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Mısır ve Sudan, Nil suyu konusunda birleşik cephenin kurulması anlaşması hükmüne rağmen, birbirlerinden bağımsız olarak Etiyopya ile görüşmelere girişmişlerdir. Mısır ve Sudan’ın

Etiyopya ile ayrı ayrı görüşmeleri, bu iki devletin uzun vadeli çıkarlarının çok farklı olduğu dikkate alındığında şaşırtıcı değildir. Mısır, şimdi, Sudd’un, açılacak bir kanalla kesilmesi suretiyle, Beyaz Nil suyunun geliştirilmesi konusuna odaklanmaktadır. Sudan projeye bu bakımdan daha az ilgi duymakta; bunun yerine Etiyopya’nın planlarının başlıca odağı olan Mavi Nil’e daha fazla odaklanmaktadır. Sudan ve Etiyopya aynı zamanda sınırları içinde bulunan Nil halkınca desteklenen ayrımcı hareketin bastırılması bakımından ortak bir çıkarı paylaşmaktadırlar. Etiyopya ve Sudan’ın ortak kaygıları, neden Etiyopya ve Sudan’ın 1991 yılı gibi erken bir tarihte Mavi Nil ve Atbara konusunda bir anlaşmaya vardıklarını açıklamaktadır. Bu iki devlet, adil kullanım ilkesinin uygulanması hususunda anlaşmışlar, veri alışverişi ve işbirliğinin artırılması için ortak teknik komite kurmuşlardır.

Nihayet Mısır ayrıca Etiyopya ile de anlaşmaya varmış, ancak bu anlaşma 1993 yılında gerçekleşebilmiştir. Ortak işbirliği hususunda geniş bir alanı kapsayan anlaşma ayrıca, her bir ülkenin, Nil ile ilgili olarak bir diğerine zarar verecek herhangi bir faaliyete girişmemesi ve uluslararası hukuk prensiplerine dayalı olarak karşılıklı yarar sağlayacak projeler üzerinde işbirliği yapılması konusunda vardığı mutabakata ilişkin bir hüküm de içermektedir. Anlaşma, ileride oluşacak ihtilafları çözümleme açısından çok az unsur içerecek kadar muğlaktır ve özellikle de sürekli bir danışma süreci bile oluşturmamıştır. Eğer taraflardan biri kontrol konusunda zarar vermeme vaadini tutarsa, bu yönüyle anlaşma yalnızca Mısır’a yarar sağlamaktadır. Zira Mısır’ın Nil üzerindeki faaliyetleri Etiyopya’ya zarar vermez ve Etiyopya Mavi Nil ve Atbara sularını geliştirmeye yönelik Etiyopya projeleri konusunda Mısır’ın veto hakkını kabul etmiştir. Öbür yandan eğer anlaşma uluslararası hukuk prensiplerine dayalı olarak ciddi

bir danışma ve işbirliği sağlayacak şekilde yorumlanırsa, Etiyopya, önceden mevcut kullanımlara herhangi bir mutlak öncelik tanımaksızın adaletli dağıtım kuralının uygulanması konusunda Mısır'ın onayını almış demektir.

Mısır-Etiyopya anlaşmasının ivedi bir etkisi görüldü. Anlaşmadan sonra Mısır Etiyopyalıların Mavi Nil üzerinde küçük ölçekli sulama projeleri için yaptığı bir kredi başvurusuna itiraz etmedi. Bu durum Etiyopya'nın görünürde kalkınma projeleri üzerinde veto hakkına sahip olmasına onay vermesi için bir rüşvet gibi görünmektedir. Yine de iki ülkenin bu anlaşmanın nasıl yorumlanacağı konusunda anlaşmazlığa düşmesi beklenebilir.

Mısır ve Etiyopya'nın Mavi Nil üzerinde anlaşmaya ulaşmada yaşadığı güçlükler, "tarihsel hakları" koruma ile kalkınma eşitliği sağlama arasındaki gerilimi ortaya koymaktadır. Bu gerilim ancak suyun birkaç komşu ülke tarafından havzayı paylaşan bütün toplumların sudan sağlanan yarara adil katılımını sağlayacak şekilde işbirliği içinde yönetilmesi halinde doğru yönetilebilir. Temel uluslararası hukuk gelişiminin ilkel haliyle, bölgenin yönetim problemlerini çözemez. Yasal hakların belirsizliği bir kaynağı paylaşanlar arasında işbirliğini başlatabileceği gibi, özellikle bir ya da iki toplumun çıkarlarının mevcut düzen tarafından aşırı derecede azaltıldığını düşünmesi ve askerî yenilgi ihtimalini süregelen yavaş ölüme tercih etmesi halinde, aynı zamanda ağır çatışmayı da teşvik edilebilir. Suyun paylaşılması da yeterli bir çözüm olmayabilir. Zira paylaşılacak çok az su bulunmaktadır. İdeal olanı, çatışmaları hafifletmek için gerekli bir tür rejim yaratmaktır ve kaynağın kullanımını ve korunmasını optimize etmek yeni bir anlaşma gerektirmektedir. Bu yeni anlaşma bütün havza topluluklarını içine almalı, havza çapında uygun temsili kurumlar yaratmalı ve hükümlerini uygulayacak güce sahip olma-

lıdır. Uluslararası uygulamalar kurum tasarımı için modeller olarak kullanılacak sayısız örnek sağlamaktadır. İhtiyaç duyulan tek şey siyasal iradedir.

## SU VAKFI SU POLİTİKALARI KÜLLİYESİNDE DAHA ÖNCE YAYINLANAN BÜLTENLER

SAYI 2	Ortadoğu'da Su Mücadelesi <i>Terje Tvedt</i>
2017 Şubat (February)	
TÜRKÇE	
SAYI 1	Türkiye'nin Su Politikaları <i>Zekâi Şen</i>
2017 Şubat (February)	
TÜRKÇE	

*Tüm Su Vakfı bültenlerini <http://bulten.suvakfi.org.tr> adresinden bilgisayarınıza indirebilirsiniz.*



SU VAKFI

Libadiye Cad. Doğanay Sokak No:6 Kat:4 Üsküdar İstanbul  
Tel: (216) 412 3383 - Faks: (216) 412 3390  
suvakfi@suvakfi.org.tr - www.suvakfi.org.tr