





BM'nin en önemli organlarından olan Güvenlik Konseyi (BMGK) tarafından alınan kararların tüm üye devletleri bağlayıcı olması ve gerekli görülen hallerde askeri güç kullanılmasını meşru kılacak yetkiye sahip olması, Milletler Cemiyeti deneyiminden çıkartılan dersler ve o döneme kadar en büyük uluslararası örgütün yapısındaki reform ihtiyacından doğmuştur.

BM'de Reform mu, Rönesans mı?

Mustafa KİBAROĞLU

Prof. Dr. MEF Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

II. Dünya Savaşı Batı Avrupa Cephesi'nde savaşan ABD Silahlı Kuvvetlerinin yüksek rütbeli komutanları





Bu yazıda, her yıl Eylül ayı ortalarında Birleşmiş Milletler (BM) üyesi ülkelerin devlet başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen Genel Kurul açılış toplantılarının başlıca gündem maddesi olan “BM reformu” konusu ele alınacak ve bugüne kadar yapılan çeşitli girişimlerin neden halen uluslararası toplumun önemli bir kısmının beklentilerini karşılamakta yeterli olmadığı ve bundan sonra daha neler yapılması gerektiği hakkında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1914-1918 yılları arasında milyonlarca insanın ölmesine, sakat kalmasına ve binlerce yerleşim alanının yakılıp yıkılmasına sebep olan Birinci Dünya Savaşı sonrasında, benzer acıların ve yıkımların bir daha yaşanmasını önlemek için 1920 yılında Milletler Cemiyeti (MC) kurulmuştur. MC, kuruluşunu takip eden ilk on yıl boyunca, devletlerin diğer devletlerle yaşadıkları sorunların çözümünde uluslararası hukuk prensiplerine uygun davranmalarında etkili olmuştur.

Locarno Paketi (1925) ve Briand-Kellogg Paketi (1928) gibi karşılıklı olarak sınırlara saygı göstermeyi ve savaşı yasadışı ilan etmeyi vurgulayan anlaşmaların imzalandığı 1920’li yıllarda, uluslararası ilişkilerde artık barış ve istikrarın hakim olacağına dair inancın güçlenmesinde MC’nin de önemli rolü olmuştur. Ancak, takip eden 1930’lu yıllarda yaşanan bazı gelişmeler, ki bunların başında Japon İmparatorluğu’nun Çin’in Manchurya bölgesini (1931) ve Faşist İtalya’nın da Etiyopya’yı (1935) işgal etmesini, Nazi Almanyası’nın yeniden silahlanmasını (1935) sayabiliriz, insanlık tarihinin en büyük yıkımlarının ve can kayıplarının yaşandığı İkinci Dünya Savaşı’nın çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler karşısında MC etkin bir rol oynayamamış ve en üst karar merci olan Konsey tarafından alınan kararların uygulamaya konulmasını sağlayamamıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise uluslararası barış ve istikrarın korunmasını sağlamak amacıyla 1945 yılında BM kurulmuştur. Bu kez BM, selefi MC’nin misyonunu yerine getirememesinde en önemli eksikliği olan yaptırım gücüne de sahip olacak şekilde yapılandırılmıştır. BM’nin en önemli organlarından olan Güvenlik Konseyi (BMGK) tarafından alınan kararların tüm üye devletleri bağlayıcı olması ve gerekli görülen hallerde askeri güç kullanılmasını meşru kılacak yetkiye sahip olması, MC deneyiminden çıkartılan dersler ve o döneme kadar en büyük uluslararası örgütün yapısındaki reform ihtiyacından doğmuştur.

BM Reformu Neleri Kapsamaktadır?

Reform, etimolojik olarak “daha iyi bir duruma ulaşmak için yapılan düzenleme ve değişiklikler; düzeltmek, iyileştirmek, ıslah etmek” anlamında kullanılan Fransızca kökenli bir kelimedir. Dolayısıyla, “BM reformu” denildiğinde, 1945 yılında 51 ülke ile kurulan ve günümüzde 193 ülkenin üye olduğu en büyük uluslararası örgüt olan BM’nin, uluslararası barış ve istikrarı korumak gibi çok önemli misyonunu tam olarak yerine getirebilmesi için, bünyesinde yapılması gereken düzenleme ve değişiklikler anlaşılması gerekmektedir.

Peki, durum gerçekten böyle midir ve bugüne kadar BM reformu söylemi altında yapılan “düzenleme ve değişiklikler” yeterli olmuş mudur? Bu soruya evet cevabı vermek pek mümkün değildir. Öte yandan, hiç bir şey yapılmamış olduğunu söylemek de doğru olmayacaktır.

1950’li ve 60’lı yıllar boyunca dünyanın çeşitli bölgelerinde yüzlerce yıl hüküm sürmüş kolonilerin yıkılması ve birbiri ardına bağımsız devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte BM’nin üye sayısında hızlı bir artış meydana gelmiştir. Büyük bir kısmı “Üçüncü Dünya Ülkeleri” olarak tanımlanan gruba dahil olan yeni üyelerin de beklentileri doğrultusunda Aralık 1963’te BM Genel Kurulu’nun kararı ile Güvenlik Konseyi’ndeki



Daimi Olmayan Üye sayısı 6'dan 10'a çıkartılmış ve böylelikle BMGK üye sayısı 15 olmuştur.

BMGK bünyesinde gerçekleşen bu değişikliğin yukarıdaki tanıma göre bir "reform" niteliğinde kabul edilmesi için, beraberinde üye ülkelerin sahip oldukları haklarda ve sorumluluklarda da kayda değer düzenlemeler yapılması gerekirdi demek yanlış olmayacaktır. Ancak, ABD, SSCB, ÇHC, Birleşik Krallık ve Fransa'dan oluşan 5 Daimi Üye sahip oldukların hakların hiçbirinden geri adım atmamışlardır ve "Veto" etme yetkisinde de hiç bir değişiklik olmamıştır. Daimi Olmayan Üye sayısındaki artış, sadece

ABD ile Sovyetler Birliği arasındaki hızlı silahlanma yarışı ve "iki kutuplu sistem" altında Doğu-Batı bloklaşması sonucu "Soğuk Savaş" sürecinin güçlü bir şekilde yaşandığı bir dönem olmuştur.

BMGK kararlarının kabul edilmesi için gerekli olumlu oy kullanılması eşliğini biraz yukarı çekmiştir.

Takip eden 1960, 70'li ve 80'li yıllar, ABD ile Sovyetler Birliği arasındaki hızlı silahlanma yarışı ve "iki kutuplu sistem" altında Doğu-Batı bloklaşması sonucu "Soğuk Savaş" sürecinin güçlü bir şekilde yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, birbirlerini defalarca yok edebilecek kadar çok sayıda nükleer ve diğer kitle imha silahlarını geliştirmiş olan ABD ve SSCB arasında ulaşılan "nükleer dehşet dengesi" üst yapıda uluslararası sisteme görece istikrar getirmiş olsa da, dünyanın bir çok bölgesinde ortaya





çıkan çatışmalarda “Süper güç” konumundaki bu iki ülkenin sahne gerisinden verdikleri destekler çatışmaların uzamasına sebep olmuş ve bu durum uluslararası barış ve güvenliğe bir hayli zarar vermiştir.

Bu dönemde tüm dünya üzerinde meydana gelen yüzlerce yerel ve bölgesel çatışmalarda milyonlarca insan hayatını kaybetmiştir ve büyük yıkımlar, kitlesel göçler ve kullanılan silahlar sebebiyle çevre kirliliği gibi küresel etkileri olan sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

BM anayasası olarak tanımlayabileceğimiz “BM Şartı”nın VI. Bölümü “Uyuşmazlıkların Barışçıl Yollarla Çözümü” amacıyla bir dizi önlem ve girişimi içermektedir. Bu sağlanamadığı takdirde, siyasi,

diplomatik ve ekonomik önlemleri de içeren VII. Bölüm gerekirse “Barışın Tehdidi, Bozulması ve Saldırı Eylemi Durumunda Alınacak Önlemler” kapsamında “kuvvet kullanılmasını” meşru kılacak adımların atılmasına imkan vermektedir.

Soğuk Savaş dengeleri altında, yerel çatışmaların tırmanarak bölgesel, hatta Doğu ve Batı blokları arasında nükleer silahların da kullanılmasına yol açabilecek bir sıcak çatışmaya dönüşmesinin engellenmesi BM organlarının önceliği haline dönüşmüştür. Ancak, iki kutuplu sistem altında BM-GK’nın veto hakkına sahip Daimi Üye statüsündeki ülkelerin tutumları sebebiyle barışın korunması yönünde ortak kararlar alınması adeta imkansız hale gelmiştir.

Bu çıkmazdan kurtulmanın yaratıcı çözüm yolu olarak, İsveçli bir iktisatçı ve devlet adamı olan Dag Hammarskjöld’ün BM Genel Sekreteri olduğu dönemde ortaya attığı fikirler ve girişimler ile BM Şartı’nın “6.5’uncü Bölümü” kapsamında “Barışı Koruma Operasyonları” (Peacekeeping Operations) uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bu gelişme, BM bünyesinde planlı ve programlı başlatılmış bir reform girişimi olmaktan çok, dünyanın gözleri önünde yaşanan, ancak Soğuk Savaş dengeleri altında Süpergüçlerin dahil olmasından korkulduğu için müdahale etmekten çekinilen kanlı çatışmaların en azından durdurulmasını ve mümkünse zaman içinde çatışan tarafların sorunlarını müzakereler yoluyla çözmelerinin sağlanmasını girişimi olarak görülmelidir.

Soğuk Savaş’ın hemen ertesi döneminde, Mısırlı diplomat ve devlet adamı Boutros-Boutros Ghali’nin Genel Sekreter olduğu 1992 yılında gündeme getirdiği “Barış İçin Gündem” (An Agenda for Peace) ile, BM’nin çeşitli organlarının zaman içinde gereğinden fazla kadrolaşması ve aralarında yeterli koordinasyona sahip olmamaları sebebiyle BM bünyesinde yaşanan sorunların üstesinden gelmek ve daha etkin bir örgüt yapısına ulaşmak istenmiştir. Bu girişimin Örgüt bünyesinde bir hareketlenme sağlamış olduğu düşünülmekle beraber, BM’nin esas işlevlerinin başında gelen uluslararası barış ve güvenliği korumak ve sorunların köküne inerek kalıcı çözümler bulunması konusunda bir katkı yaptığını söylemek mümkün değildir.

BM Şartı’nın özünü içeren “Ortak Güvenlik” (Collective Security) prensibinin olması gerektiği gibi yürürlüğe konulması, Örgüt tarihinde ilk kez Ağustos 1990’da Irak’ın Kuveyt’i işgaline karşı uluslararası toplum tarafından verilen tepkiyle mümkün olmuştur. Kuveyt topraklarının Irak işgalinden kurtarılması için ABD önderliğinde oluşturulan Koalisyon Kuvvetleri’nin askeri güç kullanmasına yetki

veren BMGK kararı ile yaşanan “Körfez Savaşı”, Soğuk Savaş’ın bitmesinin ardından “yeni dünya düzeni” kurulmasına tanıklık edildiğine dair güçlü bir inanç oluşturmıştı.

Fakat, bu “ideal” durumun aslında geçici olduğu ve uluslararası sistemde devletlerin tutum ve davranışlarına yön veren esas unsurun herşeyin üzerinde gördükleri ulusal çıkarları olduğu “realitesi” ile kısa süre sonra (bir kez daha) karşılaşılacaktı. Rwanda’daki iç savaş ve Yugoslavya’nın dağılmasına yol açan kanlı çatışmalar, katliamlar ve işlenen her türlü insanlık suçu karşısında BM’nin etkisiz kalması, çok kısa süre öncesinde “uluslararası hukuku ihlal etmenin cezası uluslararası toplum tarafından hep birlikte verilecektir” düşüncesini hakim kılmaya çalışan Örgüt’ün de saygınlığının ve güvenilirliğinin azalmasına yol açmıştır.

Bu dönemde, uluslararası barış ve güvenlik konusunda kaygı duyan bir çok akademisyen, diplomat, siyaset adamı, BM’nin kendi iç idari mekanizmasını daha verimli kılmaya ve masrafları azaltacak yollar ve yöntemler bulmaya çalışmanın teşkilat bünyesinde reform yapılması anlamına gelmediğini yazdıklarıyla ve konuştuklarıyla dile getirmişlerdir.

Bu görüşler doğrultusunda, BM’nin gerekli düzenlemeleri ve değişiklikleri yapması yönünde en kapsamlı adımın atılması 1997-2006 yılları boyunca Örgüt’ün Genel Sekreteri olan Ganalı diplomat Kofi Annan dönemine rastlamaktadır.

2003 yılında “Milenyum Kalkınma Hedefleri” (Millennium Development Goals) adıyla, BM Şartı, Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) ve Genel Sekreterlik dahil Örgüt’ün topyekûn reforma tabi tutulmasını ve bunun sonucunda kalkınma ile güvenlik arasındaki bağı sağlam bir şekilde kurulmasını amaçlayan çalışmaya başlatılmıştır.

Önceki “reform” girişimlerine nazaran daha gerçekçi ve daha kapsamlı olmasına rağmen, siyasi, ekonomik ve mali açıdan bir çok yönüyle eleştirilen bu çalışmadan da, konuya daha fazla ilgi çekmesinin ve yeni önerilerin önünü açmasının ötesinde, kalıcı bir sonuç alınması mümkün olmamıştır.

Kofi Annan’ın halefi Güney Koreli diplomat ve devlet adamı Ban-Ki Moon da BM Genel Sekreteri olarak görev yaptığı 2007-2016 yılları boyunca BM reformu konusuna özel bir önem atfetmiştir. Özellikle, “Arap Baharı” ve Suriye krizi ile bağlantılı olarak sürdürülebilir kalkınma ile uluslararası güvenlik arasında bağlantıya dikkat çekmiştir. Ocak 2017 itibarıyla Ban-Ki Moon’dan BM Genel Sekreteri görevini devralan Portekizli devlet adamı Antonio Guterres’in de, BM bünyesinde daha önce yüklenmiş olduğu sorumluluklara bakarak, mülteciler konusuna ağırlık vereceğini ve uluslararası göç ile uluslararası güvenlik arasındaki bağlantıya dikkat çekeceğini söylemek fazla bir öngörü olmayacaktır.

Bu girişimlerin BM’de kapsamlı bir reform süreci yaşanmasına yol açıp açmayacağını zaman gösterecektir. Ancak, iyimser olmak pek mümkün değildir.

BM Reformunun Önündeki Daimi Engel: Daimi Üyelerin “Veto” Gücü

Yukarı özet olarak değinilen bir dizi reform girişiminin, amacı ve kapsamı ne derece önemli olursa olsun, BM’nin var olan yapısının günümüz gerçeklerine göre yeniden düzenlenmesine ve değişmesine yol açmakta yetersiz kaldığını görmek gerekiyor. Bu sonucun alınmasında, daha doğrusu, reform girişimlerden bir sonuç alınamamasının önündeki en



önemli engel, İkinci Dünya Savaşı şartlarında sahip oldukları imtiyazları hiç bir şekilde, bırakmak bir yana, paylaşmaya dahi yanaşmayan BM Güvenlik Konseyi'nin 5 Daimi Üye ülkesinin katı tutumu olmaktadır.

BM Şartı'na göre BM organlarının yapışında oluşacak herhangi bir düzenlemenin ya da değişikliğin BMGK tarafından da onaylanması gerekmektedir. Bir başka deyişle, 5'i Daimi, 10'u Daimi Olmayan toplam 15 BMGK üyesi ülkenin en az 9'unun olumlu (affirmative) oy kullanması ve aynı zamanda hiç bir Daimi Üye ülkenin olumsuz oy (veto) kullanmaması gerekmektedir. Bu şartlarda, BMGK'nın Daimi Üye ülkeleri göz ardı edilerek kapsamlı bir reform yapılması mümkün olmayacağına göre, Örgüt'ün günümüzde ve gelecekte uluslararası barışın ve güvenliğinin sağlanmasında ihtiyaç duyulacak etkin bir yapıya kavuşturulması için Daimi Üye ülkeleri de içine alan öneriler getirilmesi gereği aşıkardır.

Tam bu noktada, bu konuyla ilgili bir akademik çalışmadan ve ortaya koyduğu önerilerden söz etmek istiyorum.

MEF Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi Prof. Dr. Ayşegül Kibaroglu, Bahar 2017 döneminde "Uluslararası Örgütler" dersini alan 3. Sınıf öğrencilerinden BM reformu konusunun farklı yönlerini ele alarak sürecin gelişimini, günümüzdeki durumunu ve geleceğe yönelik önerilerini içeren kapsamlı birer çalışma yapmalarını istemiş ve araştırmalarını dönem boyunca yönlendirmiştir.

Bölüm öğrencilerimizden Tarık Ali Sert, BM reformu sürecinin Güvenlik Konseyi ile ilgili boyutunu araştırma konusu olarak ele almış ve dönem sonunda başarılı bir şekilde teslim ettiği çalışmasında BM bünyesinde hayata geçirilmesi düşünülebilecek nitelikte öneriler ortaya koymuştur.

Bazı dönemlerde, bir ülkeyi ya da bölgeyi ilgilendiren bir konuda karar alan BMGK üyeleri arasında o bölgeden bir ülkenin bulunmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, Tarık Sert'in çalışmasında ortaya konulan önerilerden bir tanesi, BMGK gündemindeki konuya taraf olan ülkenin dahil olduğu coğrafi bölgeyi kapsayan ülkelerden oluşan bir Komite kurulmasıdır. Söz konusu Komite'nin, BMGK'deki karar alma sürecine dahil olması önerilmiyor. Öte yandan, Komite'nin, karar sonrasında, neden öyle bir karar alındı, kim nasıl oy kullandı, gerekçesi neydi gibi sorularla konuyu bölgesel açıdan irdeleyip, Daimi Üye ülkelerden bir veto kullanılmış olsa dahi, gerekirse karara karşı argüman geliştirip konunun BM Genel Kurulu'nda yeniden ele alınmasını sağlaması öneriliyor.

Öğrencimiz Tarık Ali Sert'in dönem projesi olarak ele aldığı çalışmasında yukarıdaki önerisiyle bağlantılı olarak ortaya koyduğu bir diğer önerisi de veto kullanımının bölgeselleştirilmesi yönündedir. Bu bağlamda, 5 Daimi Üye ülkenin, eğer BMGK gündeminde olan konuyla ilgili olarak coğrafi bir bağları yoksa veto hakkını kullanmaktan mahrum kalmaları öneriliyor.

Daimi Üye 5 ülkenin de küresel çıkarları olduğu düşünülürse her birinin hemen her coğrafyadaki olaylarla ilgili olduğunu iddia etmesi kaçınılmaz olabilir. Dolayısıyla öğrencimizin üzerinde düşünölmeye değer önerisi söz konusu ülkeler tarafından kabul görmeyebilir. Ancak, veto kullanımının bölgeselleştirilmesi ve bölgesel komitelerin kurulması önerisi, BMGK bünyesinde alınan kararlardan etkilenecek ülkelerin çok daha fazla söz hakkına sahip olmalarını ve BM Genel Kurulu'nun da katkılarıyla Daimi Üyelerin daha demokratik ve eşitlikçi tutum takınmalarını sağlayabileceği aşıkardır.



Sonuç

Cumhurbaşkanı Recep T. Erdoğan'ın "Dünya 5'ten büyüktür" ifadesiyle Türk halkının da gündeminde yerini bulan BM reformu, muhakkak üzerinde yoğun bir şekilde düşünölmeye ve kalıcı reformları gerçekleştirmek için çalışmaya devam edilmesi gereken bir konudur.

BM reformunun gerçekçi ve kalıcı bir şekilde yapılmasını, yalnızca prestijli ve imtiyazlı bir konumda olan 5 Daimi Üye ölkede dışında kalan ölkelerin istifade edeceği bir durum olarak görmek hatalı olacaktır.

Küreselleşen dünyada tehditler de küreselleşmiş ve özellikle uluslararası terörizm tehdidi karşısında BM üyesi hiç bir devletin tek başına halkının ve topraklarının güvenliğini sağlaması mümkün olmayan bir süreçten geçilmektedir.



Önceki paragraflarda vurgulandığı gibi, 1920 yılında, bir daha savaşlar olmasın, büyük acılar yaşanmasın düşüncesiyle MC kurulmuş ve ilk on yıl boyunca kayda değer başarılı çalışmalar yapılarak uluslararası barış ve istikrarın korunmasında umutlar yeşertmişti.

Ancak, yapısındaki eksikler ve zafiyetler sebebiyle İkinci Dünya Savaşı'nın çıkmasına yol açan gelişmeleri önleyemediği için uzun bir süre işlevsiz kaldıktan sonra MC'de Rönesans yaşanmış ve BM olarak yeniden doğmuştu. Ama, ne pahasına?!

Benzer şekilde, günümüzde BM'nin hali hazırdaki yapısıyla uluslararası sorunlar karşısında gerçekçi ve hakkaniyetli çözümler üretmekte yetersiz kaldığı açıkça görülmektedir.

Bu kez BM'de Rönesans yaşanması ve yeni bir örgüt yapısıyla ortaya çıkması için büyük savaşların ve büyük acıların bir daha yaşanması gerekmemelidir.■

