İGÜ SBUİ E-Bülten

01.11.18
No. 7

21 haftada yayınlanır.

BM Güvenlik Konseyi'nde Reform Tartışmaları

Dr. Öğr. Üyesi Emine AKÇADAĞ ALAGÖZ, İstanbul Gelişim Üniversitesi,

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

Sayın Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın son olarak 25 Eylül'deki 73. BM Genel Kurulu'nda yaptığı konuşmada vurguladığı Birleşmiş Milletler'in (BM) yapısının değişmesi gerektiğine ilişkin eleştiri, bu örgütün en önemli organı olan Güvenlik Konseyi'nin yapısının yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur.

Bilindiği üzere BM, tüm dünyada vahim sonuçları olan bir savaş sonrasında, uluslararası ilişkilerde yeniden istikrar yaratmak ve barışı daha sağlam temeller üzerine oturtmak için 1945 yılında kurulmuş küresel bir uluslararası örgüttür. Genel anlamda politik nitelikli bir uluslararası örgüt olmasına rağmen, farklı alanlarla ilgilenen alt kuruluşlara sahip olduğundan ötürü güvenlikten, sosyal meselelere, ekonomik kalkınmadan insan haklarına farklı alanlarda çalışmalarını sürdürmektedir. Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Konseyi, Genel Sekreterlik ve Uluslararası Adalet Divanı BM'nin ana organlarıdır.

Bu organlar içinde 2. Dünya Savaşı gibi kanlı ve yıkıcı bir savaş daha yaşamamak adına, uluslararası barış ve güvenliği sağlamak maksadıyla kurulan Güvenlik Konseyi özel bir öneme sahiptir. Güvenlik Konseyi, kurucu anlaşmada belirtildiği üzere uluslararası barış ve güvenliğin korunmasından sorumludur. Konseyin beşi daimi -ABD, Çin, Fransa, İngiltere ve Rusya Federasyonu- 10'u Genel Kurul (her biri bir oy sahip 193 üyeden oluşur) tarafından iki yıllık süre için seçilen 15 üyesi vardır. Geçici ülkeler iki yıllığına BM Genel Kurulu tarafından bölge dağılımı esasına göre seçilmektedir.

Güvenlik Konseyi'nde her üyenin bir oyu bulunmaktadır. İdari konulardaki kararlar 15 üyenin 9'unun olumlu oyuyla alınmaktadır. Diğer konularda karar alınabilmesi için yine 15 üyenin 9'unun olumlu oyu gerekmektedir, fakat beş daimi üyenin hiçbirinin veto hakkını kullanmaması gerekir. Eğer beş daimi üyeden biri dahi olumsuz oy kullanırsa kararın alınması mümkün değildir. Çekimserlik veto anlamına gelmemektedir ve gerekli dokuz olumlu oyun bulunması durumunda karar alınması olanaklıdır. Bu noktada vurgulamak gerekir ki BM Antlaşması'nın 25. maddesi gereğince, BM'nin tüm üyeleri Güvenlik Konseyi'nin aldığı kararları kabul edip uygulamak zorundadır.

Dolayısıyla Güvenlik Konseyi'nin mevcut yapısı, beş daimi üyenin ulusal çıkarları çerçevesinde hareket etmesine, çıkarları ve politikaları ile uyumlu olmayan kararları veto etmelerine olanak sağlamaktadır. Söz konusu veto yetkisi uluslararası norm ve ilkelerin bir tarafa bırakılarak keyfi hareket edilmesine ve uluslararası ortak çıkarlar yerine ulusal çıkarların ön plana çıkarılmasına sebebiyet vermektedir. Bu durum da uluslararası sistemin en önemli örgütünü işlevsizleştirmektedir ki barış ve güvenliğin sağlanmasında BM Güvenlik Konseyi'nin rolü düşünüldüğünde bu kaygı verici bir durumdur.

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın "Foreign Policy" dergisi için kaleme aldığı "BM'yi Nasıl ve Neden Düzeltmeliyiz?" başlıklı makalede de değindiği üzere Örgütün bu en üst karar alma organı Bosna'dan Ruanda'ya, Suriye'den Yemen ve Filistin'e kadar birçok yerde yaşanan çatışmaları önlemede yetersiz kalmış, sivillerin konvansiyonel silahlar ve kitle imha silahlarıyla öldürülmesini engelleyememiştir. 1945'ten bu yana 200 civarında karar tasarısının veto edildiği dikkat çekmektedir. Özetle, söz konusu yapı korunduğu ve veto hakkı uygulanmaya devam ettiği müddetçe BM Güvenlik Konseyi'nden barış ve güvenliğin korunmasına ilişkin karar çıkarılma olasılığı düşük olacak ve benzer çatışma ve savaşları engellemekte aynı başarısızlık tekrarlanacaktır. Dolayısıyla Güvenlik Konseyi'nin mevcut yapısında değişikliğe gidilmesi bir zaruret haline gelmiştir.

BM Genel Kurulu'nda 1993'ten itibaren Güvenlik Konseyi'ne gerçekleştirilecek reform üzerine tartışmalar başlamış ve farklı modeller öne sürülmüştür. Fakat daimi üyeler mevcut güçlerini korumak istediklerinden, uzun süre bu konuda herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir. Eylül 2000 tarihinde BM Genel Kurulu'nda kabul edilen Milenyum Deklarasyonu ile yeniden yapılanmaya yönelik ilk adımın atılmıştır. Bu Deklarasyon çerçevesinde örgütün gerçek anlamda yapısal reform sürecine girmesi ve bu amaçla üye devletler arasında görüş birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu deklarasyonun bir bakıma devamı olarak, BM'nin eski genel sekreteri Kofi Annan 2005 yılında yayımladığı ilerleme raporuyla iki reform modeli önermiştir: A modeli veto yetkisine sahip olmayan 6 ülkenin daha daimi üye statüsüne sahip olmasını ve daimi olmayan üye sayısının 13'e çıkarılmasını kapsamaktadır. Annan'nın bu modeline göre Güvenlik Konseyinde toplamda 24 üyeden oluşacak ve bölgesel dağılımda eşitlik sağlanacaktır. B modeli ise daimi olmayan üye sayısının 11'e çıkarılmasını ve yenilenebilir dört yıllık bir zaman için seçilecek ve veto yetkisine sahip olmayacak 8 yarı-daimi üyenin belirlenmesini içermektedir. Bu modelde de bölgesel dağılımda eşitlik göz önünde tutulmakta ve üye sayısı 24'e çıkarılmaktadır.

Annan'ın söz konusu önerileri kapsamında bir araya gelen bazı ülkeler de kendi modellerini belirlemiştir: G-4 adı verilen ve Almanya, Brezilya, Hindistan ve Japonya'dan oluşan grup, Güvenlik Konseyi'ne 4'ü kendileri, ikisi de Afrika'dan olmak üzere toplam 6 daimi üye ve 4 geçici üye eklenmesini içeren bir karar tasarısı sunmuştur. Ayrıca grup, mevcut daimi üyelerin veto yetkisinin korunmasını, hatta yeni daimi üyelerin de bu hakka

sahip olup olmayacağının ileriki yıllarda kararlaştırılmasını önermiştir. Bu tasarı o dönemde İngiltere ve Fransa'dan destek alsa da ABD, Rusya ve Çin'in muhalefetiyle karşılamasına rağmen ilgili ülkeler tarafından hala gündemde tutulmaktadır.

Bir diğer önemli grup, liderliğini İtalya'nın yaptığı ve bünyesinde Türkiye, Kanada, İspanya, Meksika, Güney Kore, Arjantin, Pakistan ve Malta'nın yer aldığı Oydaşma İçin Birlik Grubu'dur. Üye sayısı yaklaşık 40 civarında olan bu grup, Güvenlik Konseyi'ndeki daimi üye sayısını artırmak yerine, geçici üye sayısına 12 ülke daha eklenmesini istemektedir. Bu grup ya daha uzun dönemli yarı-daimi sandalyeler eklenebileceğini, ya da geçici üyelerin bölgesel temelde yeniden dağılımının gerçekleştirilebileceğini savunmaktadır. Buna göre Afrika ve Asya'ya beşer, Latin Amerika'ya dört, Doğu Avrupa'ya iki ve Batı Avrupa-Diğer grubuna ise üç sandalye eklenmelidir. Fakat en temel değişiklik karar alma sistemindedir. Zira bu grup veto yerine çoğunluk esası getirilmesini savunmaktadır.

Üçüncü bir teklif ise 53 üyeye sahip Afrika Birliği'nden gelmiştir ki bu örgüt Afrika kıtasının Güvenlik Konseyi'nde temsil edilmediğinden yola çıkarak Konsey'in veto hakkına sahip iki üyesinin Afrika'dan olması gerektiğini dile getirmektedir. Afrika'dan iki daimi üyeye ilaveten, dört daimi ve beş geçici yeni üyeyle Güvenlik Konseyi'nin toplam üye sayısının 26'ya çıkarılmasını savunmaktadır.

Oydaşma İçin Birlik Grubuyla hareket eden Türkiye'nin, özellikle veto sisteminin kalkması yönünde görüş bildirdiğinin altını çizmek gerekmektedir. Ayrıca üye sayısının 20'ye çıkarılması gerektiğini savunan Cumhurbaşkanı Erdoğan, diğer devletleri de karar mekanizmasına dahil etmek üzere Güvenlik Konseyi'nde dönüşümlü olarak tüm üyelerin yer almasına olanak sağlayan bir yapının geliştirilmesi için hukukçulardan çalışma gerçekleştirmelerini istemiştir. Özetle Türkiye'nin daha eşitlikçi, adil ve karar mekanizmalarında tıkanıklığa yol açmayacak bir yeniden yapılanmayı desteklediğini söylemek mümkündür.

Fakat uzun tartışmalar yaratan bu tekliflerin hiçbiri henüz kabul görmemiştir. BM Antlaşması'nda yapılacak değişikliklere ilişkin 108. maddede belirtildiği üzere, değişiklikler önce Genel Kurul'da üçte ikilik çoğunlukla kabul edilmeli, akabinde Güvenlik Konseyi'nin daimi üyelerinin tümünü kapsayacak biçimde üçte ikilik çoğunluk tarafından onaylanmalıdır. Dolayısıyla değişikliğin gerçekleşebilmesi için daimi beş üyenin sahip oldukları ayrıcalıklı konumlarından feragat etmeleri gerekmektedir ki bu durum reform sürecinin tıkanmasının önündeki temel etkendir. Kısa vadede de veto yetkisine sahip devletlerin reform taleplerine yaklaşımında ciddi bir değişimin olmayacağını öngörmek mümkündür.