



Araştırma Makalesi
Research Article

Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Yıl: 2019 Cilt-Sayı: 12(4) ss: 466-477

Academic Review of Economics and Administrative Sciences
Year: 2019 Vol-Issue: 12(4) pp: 466-477

<http://dergipark.gov.tr/ohuiibf/>

ISSN: 2564-6931

DOI: 10.25287/ohuiibf.512311

Geliş Tarihi / Received: 13.01.2019

Kabul Tarihi / Accepted: 27.09.2019

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER GÜVENLİK KONSEYİ'NİN REFORM SORUNSALI*

Şeyda GÜDEK GÖLÇEK¹

Öz

Öncelikli hedefi olarak uluslararası barış ve güvenliği korumak üzere kurulan Birleşmiş Milletler (BM), kuvvet kullanma sorumluluğunu taşıması nedeni ile küresel siyasette önemli bir rol oynamaktadır. Daha özeldir ise bu önemli sorumluluğu yerine getirmede belirleyici organ olan Güvenlik Konseyi öne çıkmaktadır. Bu önemli yetki Güvenlik Konseyi'nin üyelik kompozisyonunu ve dolayısıyla karar alma mekanizmasını merkezi bir konuma taşımaktadır. Ancak uluslararası alanda meydana gelen değişikliklerin etkisi ve Güvenlik Konseyi'nin sorumluluğunu kullanma biçiminden kaynaklanan sorunlar nedeni ile konsey üzerindeki reform baskıları 1990'lı yıllardan itibaren artarak devam etmektedir. Fakat Vestfalyan sistemin kısıtlarının ve devletlerin güç ilişkilerinin etkisi ile reform çalışmaları başarılı olmamaktadır. Bu nedenle kesin ve köklü reformlar üzerinde yoğunlaşmak yerine, sistemsel realitenin farkında olunarak aşamalı değişikliklerle, hukuki düzenlemelere zemin oluşturacak teamüllerin oluşturulmaya çalışılması yararlı olacaktır.

Anahtar Kelimeler : Birleşmiş Milletler, Güvenlik Konseyi, Reform, Vestfalyan Sistem.

Jel Sınıflandırması : F53, F55.

THE REFORM PROBLEMATIQUE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL

Abstract

Established to protect international peace and security as a primary objective, the United Nations (UN) plays an important role in global politics because it has the responsibility to use force. More in particular, the Security Council, the decisive body in fulfilling this important responsibility, stands out. This important authority puts the Security Council's membership composition and therefore the decision-making mechanism in a central position. However, due to the impact of international changes and problems stemming from the way the Security Council is exercising its responsibility, reform pressures on the council have continued to increase since the 1990s. However, reform efforts are not successful due to the constraints of the Westphalian system and the power relations of the states. Therefore, instead of concentrating on definite and deep-rooted reforms, it will be useful to be aware of the systemic reality and try to establish conventions that will provide the basis for legal arrangements through gradual changes.

Keywords : United Nations, Security Council, Reform, Westphalian System.

Jel Classification : F53, F55.

* Bu çalışma 25-26 Nisan 2019 tarihinde Ankara'da düzenlenen FSCongress 2019 adlı sempozyumda sunulan tam metin tebliğin genişletilmiş halidir.

¹ Arş. Gör., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, seydagudek@ohu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8753-2998

GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'nın tecrübesi üzerine kurulan Birleşmiş Milletler (BM), bu nedenle uluslararası güvenliği önceliklerinden biri olarak kabul etmiştir. Bu doğrultuda, amaçlarının ve ilkelerinin belirtildiği sözleşmesinin 1. bölümünün 1. maddesine göre BM'nin ilk amacı, "uluslararası barış ve güvenliği korumak ve bu amaçla; barışın uğrayacağı tehditleri önlemek ve bunları boşa çıkarmak, saldırı ya da barışın başka yollarla bozulması eylemlerini bastırmak üzere etkin ortak önlemler almak ve barışın bozulmasına yol açabilecek nitelikteki uluslararası uyuşmazlık veya durumların düzeltilmesini ya da çözümlenmesini barışçı yollarla, adalet ve uluslararası hukuk ilkelerine uygun olarak gerçekleştirmektir". Böylece kolektif güvenlik konusunda önemli bir adım atılmıştır.

BM'nin bu maddesinde uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında barışçıl yollara başvurulacağı belirtilmiş olmakla birlikte, gerektiğin kuvvet kullanımını da düzenlemiştir. Bu nokta BM uluslararası alanda güç kullanımı meşru müdafaa istisnası dışında yasaklamış ve kuvvet kullanımını devletlerin elinden alarak kendisine devretmiştir. Fakat daha özeldir kuvvet kullanımına ilişkin sorumluluk BM'nin yürütme organı olan Güvenlik Konseyi'ne verilmiştir. Nitekim *barışın tehdidi, bozulması ve saldırı eylemleri durumunda alınacak önlemlerin* düzenlendiği 7. bölümün 42. maddesinde, Güvenlik Konseyi'nin silahlı kuvvet kullanımını içermeyen önlemlerin yetersiz kalması veya kalacağı durumlarda *hava, deniz ya da kara kuvvetleri aracılığı ile gerekli saydığı her türlü girişimde bulunabileceği* belirtilmiştir.

Güvenlik Konseyi'ne verilen bu önemli yetki, bu organın karar alma mekanizmasını önemli hale getirmektedir, zira kuvvet kullanımı ancak konseyin kararı ile mümkün olmaktadır. Konseyin, usule ilişkin kurallar dışında, karar alabilmesi için on beş üyesinin dokuzunun olumlu oyunu alması gerekmektedir. Ancak 27. madde ile veto yetkisi olarak tanınan ayrıcalığa sahip beş daimi üyenin olumsuz oy kullanmaması gerekmektedir. Uluslararası güvenlik söz konusu olduğunda, bu mekanizma ile tüm devletler için bağlayıcı kararlar alabilen Konsey, bu haliyle merkezi bir organdır. Bu nedenle güvenlik konseyinin yapısı, işleyişi ve meseleleri uluslararası güvenlik ve dolayısıyla tüm devletler için önemli olmaktadır.

BM ve Güvenlik Konseyi, kurulduğu 1945 yılı dolayısıyla, kaçınılmaz olarak II. Dünya Savaşı galibi devletlerin önceliklerini ve dönemin özelliklerini yansıtmaktadır. Bu doğrultuda Güvenlik Konseyi'nin üyelik kompozisyonu, güç ve coğrafi temsil unsurları dikkate alınarak oluşturulmuştur. Güç unsuru, savaşı kazanan devletlerin daimi üyeliklerinde ve veto yetkilerinde gözlemlenmektedir. Konseyin inşa edilmesinde güç ilişkileri ve mevcut güç dengesi önemli bir bileşen olarak göz önüne alındığı görülmektedir. Dolayısı ile Güvenlik Konseyi kuruluşu itibari ile tüm devletlerin temsil edildiği demokratik bir platform olarak oluşturulmamıştır. Bununla birlikte belirli bir düzeyde de olsa temsil adaletini sağlamak için coğrafi unsur dikkate alınmıştır (Bourantonis, 2005: 6-7). Konseyin en azından BM'nin üyelik bileşimini temsil edebilmesi için başlangıçta altı, dekolonizasyon süreci sonrasında dokuza çıkarılmış olan geçici üyelik statüsü ihdas edilmiştir. Bu koltuklara seçilecek üyelerin belirlenmesinde coğrafi kriter esas alınmıştır.

Ancak zaman içerisinde uluslararası alanda meydana gelen değişiklikler, BM'nin kurulduğu dönemin farklılaşmasına neden olmuştur. Almanya ve Japonya'nın dünyanın önemli ekonomi devleri olarak yükselmesi, Hindistan ve Brezilya gibi bölgesel güçlerin ortaya çıkması, dekolonizasyon sonrasında özellikle Afrika'da pek çok devletin bağımsızlık kazanması Konseyin kurulduğu güç ve coğrafi dengeleri zorlamaya başlamıştır. Bununla birlikte sorumluluklarını etkin şekilde yerine getirmediği gerekçesi ile Güvenlik Konseyi'nin meşruiyeti sorgulanmaya başlamıştır. Bu nedenlerle Güvenlik Konseyi üzerine çeşitli çevrelerden reform baskıları yapılmaya başlanmıştır. Esasında Güvenlik Konseyi'nin reformuna dair birtakım adımlar atılmış ve projeler de oluşturulmuştur. Fakat bunların hiçbir hayata geçirilememiş ve konseyin güncel gelişmelere ve sorunlara paralel olarak kendini reforme etmesi mümkün olmamıştır. Uluslararası güvenlik için oldukça önemli bir yapıyı temsil eden Güvenlik Konseyi bu nedenle üzerinde çokça tartışmanın yapıldığı sorunlu bir organ haline gelmiştir.

Bu nedenle çalışmada Güvenlik Konseyi'nin reform sorunsalı üzerine odaklanılmaktadır. Öncelikle reformun talep edilmesine neden olan sorunlar analiz edilmeye çalışılacaktır. İkinci bölümde bu sorunlar karşısında geliştirilen reform önerileri veya modeller ele alınacaktır. Böylece reform tartışmalarının temelde hangi konular üzerinden gerçekleştiği ve üye devletlerin Güvenlik Konseyi'ne dair talepleri anlaşılmasına çalışılacaktır. Ardında gelen üçüncü bölümde, halihazırda reform önerisinin işlevsel hale getirilememesinin ardındaki nedenlerin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Son olarak dördüncü bölümde, Güvenlik Konseyi için bir reformun mümkün olup olamayacağı sistemsal bir analiz ile değerlendirilecektir. Sonuç bölümü ise genel bir değerlendirme ile birlikte, BM'nin yürütme organına -dolayısıyla küresel politikaya etki etme potansiyeli açısından en önemli organına- yönelik tüm eleştirilere rağmen neden BM'nin halen devletler için önemli olduğu konusunu içerecektir.

I. REFORM TALEPLERİNİN NEDENLERİ

BM'nin kurulduğu tarihten itibaren hem konjonktürel değişimlere bağlı olarak hem de kendi mekanizmasından kaynaklanan eksiklikler veya sorunlar nedeni ile BM'de uygulanması için reform talepleri yükselmeye başlamıştır. Bu talepler BM'nin pek çok organı için geçerli olmakla birlikte, yürütme organı olup tüm devletler adına karar aldığı için çoğunlukla Güvenlik Konseyi üzerinde yoğunlaşmaktadır veya kitlenmektedir. Konsey için reform talepleri ise temelde üyelik bileşiminin adaletsizliği ve temsil yeteneğinin zayıflığından ve meşruiyet krizinden kaynaklandığı görülmektedir.

II. Güvenlik Konseyi'nin Üyelik Bileşimi

Kurulduğu konjonktürün güç ilişkilerini içeren Güvenlik Konseyi, bugünün politik realitesini karşılamak noktasında yetersiz kalmaktadır. II. Dünya Savaşı'nın kazanan ve kaybedenleri mantığına dayalı olarak oluşturan konseyin yapısı, uluslararası sistemin mevcut güç ilişkilerini yansıtmamaktadır.

Bu konuda ilk sorunu Almanya ve Japonya'nın ekonomik ilerleyişi oluşturmaktadır. Bu iki devlet gayri resmi yollardan da olsa konseyin üyelik yapısında değişiklik yapılmasını talep etmektedirler. 1990'lı yıllarda bu talep, konseydeki özgül ağırlıklarını yitirmek istemeyen beş daimi üye tarafından reddedilmiştir. Özellikle Körfez Savaşı sırasında, konseyin oynadığı etkin rol sayesinde bu talebe direnç göstermek mümkün olmuştur. Ancak bundan sonraki süreçte, daha çok ABD ve onun etkisi ile İngiltere, Almanya ve Japonya'nın üyeliğine sıcak bakmaya başlamışlardır. Bu eğilimin altında BM'nin finansal maliyetinin paylaşılma isteği yatmaktadır. Fakat diğer daimi üyelerin olumlu tutumuna rağmen özellikle Çin'in olumsuz pozisyonu böyle bir genişlemenin önüne geçmiştir (Bourantonis, 2005: 43-63). Günümüzde Almanya ve Japonya'nın üyelik taleplerine Brezilya, Hindistan ve Nijerya gibi bölgesel güçlerinin de eklenmiştir (Thakur, 2004: 71). Dolayısıyla konseyin üyelik bileşimi güç unsurunu yansıtmak noktasında gittikçe zayıflamaktadır.

Güvenlik Konseyi kuruluşunun diğer önemli unsuru olan coğrafi temsil konusunda da yetersiz bir görüntü sunmaktadır. Nitekim konsey, üyelik bileşimini coğrafi kıstasa göre orantısız bir şekilde temsil etmektedir. Kurulduğunda 51 üyesi olan BM'nin bugün üye sayısı 193'e ulaşmıştır. Üyelik sayısındaki yaklaşık dört katlık bir artışa rağmen, güvenlik konseyinin üyelerinin coğrafi dağılımlarında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu süreçte yalnızca 1965'te yürürlüğe giren değişiklik ile başlangıçta 11 üye ile kurulan Güvenlik Konseyinin üyelerinin sayısı 15'e yükseltilmiştir. Bu değişikliğin ardında dekolonizasyon süreci ile çok sayıda Afrika devletinin bağımsız olması yatmaktadır. Ancak bu değişiklik ciddi ve düzenleme sağlamazken bu tarihten sonra bir düzenleme uygulamaya konulmamıştır.

Mevcut hali ile Güvenlik Konseyi'nin temsil ağırlığına bakıldığında, dünyanın geri kalanına oranla Avrupa'nın orantısız bir çoğunlukla temsil edildiği görülmektedir. Avrupa, konseyde İngiltere ve Fransa tarafından olmak üzere 2 daimi üye ve 3 daimi olmayan üye ile temsil edilmektedir.

Güvenlik Konseyi'nin 1/3'ünün Avrupa devletlerinden oluşmasına karşın, bu kıta Genel Kurul'daki üyelerin 1/4'ünü ve dünya nüfusunun 1/5'ini oluşturmaktadır. Geri kalan daimi olmayan 7 üye koltuğu ise Afrika, Asya, Latin Amerika ve Karayip kıtalarından devletler doldurmaktadır. Uygulamada Afrika ve Asya için 5, Karayipler dahil Latin Amerika için 2 üyelik tahsis edilmektedir. Fakat 51 devletin yer aldığı sadece Asya kıtası toplam dünya nüfusunun neredeyse yarısına ve bu bölgelerin toplamı ise 2/3'üne tekabül etmektedir.

Güvenlik Konseyi'nin karar alma sürecini ve hareket kabiliyetini hızlandırmak için sınırlı sayıda belirlenmiş olan üye sayısının aynı zamanda bir temsil adaletsizliğini içerdiği görülmektedir (Çakmak, 2014: 44). Hem coğrafi anlamda devletleri asimetric şekilde temsil etmesi hem de veto yetkisi nedeni ile güç ilişkilerini yansıtmaması nedeni ile konseyin üyelik bileşimi demokratik bir yapıya sahip olmamaktadır (Teixeira, 2003: 11). Dolayısıyla BM üyeleri adına hareket eden ve onlar adına kolektif kararlar alan konseyin, BM üyelerini temsil etmesi tartışmalı bir hale gelmektedir. Güvenlik Konseyi'nin bu sorunlu temsil özelliği nedeni reform yapılmasını talep eden çevreler ağırlıklı olarak, konseyin geniş yetkileri ve sınırlı temsili ile baskı unsuru işlevi gördüğünü belirtmektedirler. Bu yönü ile temsil sorunu Güvenlik Konseyi'nde reform yapılması konusunda en fazla öne çıkarılan konulardan birini teşkil etmektedir.

I.II. Güvenlik Konseyi'nin Meşruiyet Krizi

Meşruiyet sorunu Güvenlik Konseyi'nin reform taleplerinin merkezinde yer alan diğer konuyu oluşturmaktadır. Konseyin meşruiyet açığını yasal/hukuki, prosedürel meşruiyet ve performans meşruiyeti olmak üzere üç başlık altına toplamak mümkündür.

Yasal meşruiyet temelini BM'nin, üyeleri nezdinde hukuki meşruiyetinin olmadığına dayandırmaktadır. Uluslararası hukuka göre uluslararası alanda BM gibi uluslararası veya ulus üstü aktörlerin meşruiyeti üyeleri olan devletlerin onayına/rızasına dayanmaktadır. Buna göre BM'nin meşruiyeti ise üye devletlerin yetkilerini ya da otoritelerini belirli bir ölçüde BM'nin organlarına, özellikle de yürütme organı olan Güvenlik Konseyi'ne devretmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu yetki devrini sağlayan hukuki metin ise BM sözleşmesidir. Bu noktadaki eleştiriler ise BM'nin sözleşmesini aştığı veya sözleşmenin dışına çıktığı yönünde gelmektedir (Binder & Heupel, 2015: 240-241).

BM konjonktürel koşullara bağlı olarak, uluslararası barışı tehdit eden yeni sorunlar ile mücadele etmek için yeni birtakım araçlar geliştirmiştir. Örneğin uluslararası terör, insani müdahale gibi nedenler ile konsey barışı koruma misyonlarını, insani koruma sorumluluğu ve yaptırım rejimlerini geliştirmiştir. Fakat bu tehditlerin tespiti ya da çözümleri için geliştirilen yöntem ve araçlar BM'nin sözleşmesinde değişiklik yapılmaksızın hayata geçirilmiştir. Bu nedenle BM, bütün üye devletlerinin onayına bakmaksızın dünyanın yasama organı gibi hareket etmekle eleştirilmektedir. Fakat bu yöndeki eleştirilerin yaygın olarak kabul görmediğini belirtmek gerekmektedir. Aksine BM'nin sözleşmesinde bir değişiklik yapmak zor ve günümüzdeki tehditlerin, BM'nin kuruluşununkinden oldukça farklı ve çeşitli olduğu için, bu şekilde teamülen geliştirilen uygulamalar desteklenmektedir. Dolayısıyla yasal meşruiyet BM reform talebine yönelik eleştirilerin en zayıf kısmını oluşturmaktadır.

Prosedürel meşruiyet ise yasal meşruiyetin aksine, Güvenlik Konseyi'nin meşruiyet krizinin üzerinde ciddi bir konsensüsün sağlandığı yönünü temsil etmektedir. Prosedürel meşruiyet açığı konseyin karar alma mekanizmasının uluslararası normlara uygun olarak adil ve kabul edilmiş olmadığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Chayes & Chayes, 1995: 127). Çünkü uluslararası normlara uygun bir karar alma mekanizmasının taşınması gereken ve konseyin taşımadığı birtakım özellikler bulunmaktadır. Öncelikle karar alma süreci üye devletlerin dahil olduğu geniş bir katılımın sağlandığı bir yapıyı içermelidir. Bununla birlikte karar alma süreci objektif olmalı ve diğer devletler veya aktörler tarafından izlenmeye açık olmalıdır. Bu süreçte aldığı kararda konsey diğer üyelere karşı sorumlu olmalıdır (Coicaud & Heiskanen, 2001: 525-527). Dolayısıyla konsey hesap verilebilirlik bağlamında üyelerinin sorgulamasına açık olmalıdır. Böyle bir yapının oluşabilmesi aşamasında Güvenlik Konseyi'nin veto ayrıcalığı engel teşkil etmektedir. Nitekim bu ayrıcalık,

büyük devletlerin dominasyonuna, zayıf devletlere kendi çıkarlarını ve değerlerini dayatmalarına neden olmaktadır (Teixeira, 2003: 11-13). Dolayısıyla kara alma aşamasında üye devletlerin her biri eşit oy hakkına ve yaptırım gücüne sahip olmalıdır.

Bu kriterler açısından Güvenlik Konseyi'nin karar alma mekanizması incelendiğinde uluslararası hukuka göre kusurlu bir görünüm arz etmektedir. Öncelikle konsey ortak kapsayıcılık standartların taşımamaktadır. Konsey belirtildiği gibi çok sınırlı bir üyeden oluştuğu için karar alma sürecine üye devletlerin çok küçük bir kısmı katılmaktadır. Aynı zamanda şeffaflık ve hesap verilebilirlik özelliklerini taşımamaktadır. Karar alma sürecin katılan devletler tarafından bilinirken, diğer üyeler ve aktörler aynı derecede sürece dair bilgi sahibi olamamaktadır. Ancak konseyin tüm bu üyeler adına karar alan bir organ olması, bu konuda ciddi bir meşruiyet açığı oluşturmuştur. Son olarak konseyin ahlaki ve hukuki ilkeler ile uyumsuzluk içinde olduğu görülmektedir. Bu eksikliğin nedeni ise veto yetkisi nedeniyle devletlerin eşitliğine değil de güç ilişkilerine dayalı bir ilişki biçiminin benimsenmesinden kaynaklanmaktadır.

Tüm bu kriterler ve eksiklikler göz önüne alındığında, konseyin temel standartları sağlayamadığı açık hale gelmektedir. BM kurucu sözleşmesi devletlerin egemen eşitliği üzerine inşa edilmiştir. Buna rağmen konseyin güçlü üyelerine ayrıcalık olarak tanıdığı veto yetkisi bu eşitliğin uygulama rafa kaldırılmasına neden olmaktadır. Bu açıdan Güvenlik Konseyi özelinde BM üye devletleri adına hareket etmemekte, tam tersine üye devletlerinin üzerinde hareket etmektedir. Nitekim özellikle veto yetkisine sahip olan Güvenlik Konseyi üyesi devletlerin, kendi çıkarlarına özel önem atfetmeleri ve konsey yapısının denge fren mekanizmasından yoksun olması böyle bir baskı unsurunun oluşmasına neden olmaktadır (Fitzgerald, 2000: 329-333).

Son olarak performans meşruiyeti, konseyin ihtiyaç duyulan çözümleri sağlama yeteneğinin eleştirisine dayanmaktadır. Buna göre konsey uluslararası barışı tehdit eden sorunları tespit edip etkin yöntemler ile bu sorunları çözme noktasında yetersiz kalmakta ve dolayısıyla görevini yerine getirmekte başarısız olmaktadır (Scharpf, 1999: 6). Bununla birlikte konsey, kendisine verilen bu görevi yerine getirirken kendi önceliklerine göre seçici davranmakla da eleştirilmektedir. Özellikle veto yetkisine sahip olan devletlerin, bu hakkı uluslararası barışı ve güvenliği korumaktan daha çok öznel politikalarını ve uluslararası çıkarlarını uluslararası alanda gerçekleştirmek amacıyla kullandıkları görülmektedir (Hurd, 2008a: 194).

Uygulama müdahale edilen uluslararası sorunlara yapılan operasyonların karar alma hızına bakıldığında, veto yetkisine sahip devletlerin önceliklerinin veya sınırlamalarının etkili olduğu anlaşılmaktadır (Hurd, 2008b: 202). Güvenlik Konseyi'ndeki Avrupalı temsilcilerin ağırlığı ile doğru orantılı bir şekilde BM'nin Avrupa'daki sorunlara daha hızlı müdahale ettiği dikkat çekmektedir. Avrupa'nın ardından müdahale kararında veya sorunu gündemine almadaki hızına göre önce Afrika ardından Asya gelmektedir. Örneğin BM, Kosova sorununa daha etkin ve hızlı bir cevap verirken, Ruanda kıyımında çok geç ve güvenli bölge kurmak gibi çok sınırlı bir oranda müdahale etmiştir. Fakat BM'nin etkin çözüm üretmedeki başarısızlığının tek sorumlusunun Güvenlik Konseyi olmadığını belirtmek gerekmektedir. Finansman kaynaklarında yaşanan sorunlar, personel eğitiminin meydana gelen yeni tehdit biçimlerindeki değişimlerin gerisinde kalması ve operasyonların teknik alt yapı eksiklikleri de bu minvalde etkili olan unsurlardır.

Nihayetinde tüm meşruiyet eleştirileri bir araya getirildiğinde, genelde BM'nin ve daha özelden Güvenlik Konseyi'nin bir meşruiyet krizi yaşadığı görülmektedir. Bu konu ile ilgili Martin Binder ve Monika Heupel (2015) tarafından, üye devletler üzerinde yapılan ayrıntılı bir çalışmaya göre Güvenlik Konseyi'ne dair üye devletler genel anlamda olumsuz bir bakış açısına sahip olmaktadır. Güvenlik Konseyi'nin yıllık raporları üzerine Genel Kurulda yapılan tartışmalardan elde edilen bu çalışmaya göre üye devletlerin %73 gibi ciddi bir oranı konseye dair olumsuz ifadelerle değerlendirme yapmaktadır. Meşruiyet konusuna göre Güvenlik Konseyi'ne üye devletlerinin bakış açısına bakıldığında %65'lik oranı ile prosedürel meşruiyet önce gelmektedir. Prosedürel meşruiyetin ardından %24'lük oranı ile performans meşruiyeti ve son olarak %11'lik bir oran ile yasal meşruiyet gelmektedir. Üstelik devletlerin konseye dair olumsuz bakış açıları 1991'den çalışmanın sınırlandığı 2009'a kadar sürekli bir halde devam etmiştir. Üye devletlerin olumsuz bakış açılarının oranı yıllara

göre küçük farklılıklar ile dalgalanmakla birlikte, olumsuz ifadeler sürekli olarak olumluya göre çok yüksek bir oranda kalmıştır.

Fakat üye devletlerin farklılıklarına, konumlarına ve konseye pozisyonlarına bağlı olarak eleştirilerinin ağırlığı da farklılaşmaktadır. Örneğin OECD ülkelerinin ve demokrasinin konsolidasyonu daha güçlü olan devletlerin yaklaşımları, demokratik olmayan ve ekonomik açıdan dezavantajlı olan devletlere göre daha olumludur. Daimi üyelerin ve geçici üyelerin çok fazla eleştirmede olduğu ancak temsil edilmeyen devletlerin daha eleştirel olduğu sonucu gözlenmiştir. Dolayısıyla marjinalize edilen devletlerin tutumları daha negatif fakat mevcut sistemden yararlanan liberal ve gelişmiş devletlerin pozitifdir. Ancak Güvenlik Konseyi'nin genel bir meşruiyet açığı taşıdığı geniş çevrelerce kabul edilmektedir.

Bu nedenlerle Güvenlik Konseyi için reform talepleri dile getirilmektedir. Güvenlik Konseyi'nin yaşadığı temsil ve meşruiyet sorunları, reform konusunun zaman zaman gündeme gelmesine neden olmuştur.

II. GÜVENLİK KONSEYİ İÇİN REFORM ÖNERİLERİ

Güvenlik Konseyi'ne dair reform sorunsalı, hemen hemen kuruluşundan itibaren çeşitli şekillerde ve düşük yoğunlukta söz konusu olmuştur. Ancak Soğuk Savaş'ın katı yapısının yıkıldığı 1990'lı yıllardan itibaren bu konu yoğun şekilde ve geniş çevrelerce tartışılmakta ve bu tartışmalar bağlamında çeşitli reform projeleri ve önerileri geliştirilmektedir (Bourantonis, 2005: 27-28). Bu önerilerin veya planların çeşitliliğine rağmen temelde üzerinde odaklandıkları konunun konseyin temsil sorununa ilişkin olduğu göze çarpmaktadır.

Bu planların başında, 1990'lı yıllarda etkili olan ve Razali Planı olarak anılan tasarı gelmektedir. Bu planın oluşturulma fikri 1992'de Cakarta'da yapılan Bağlantısızlar Konferansı'nda, Güvenlik Konseyi'nde reform talep edilmesi üzerine geliştirilmiştir. Bu talep nedeni ile, 1993 yılında BM Genel Kurulu tarafından 48/26 sayılı karar ile *Open-Ended Working Group* kurulmuştur. Bu çalışma grubunun Güvenlik Konseyi üyeliğinin genişletilmesi ve çalışma biçiminin yenilenmesi üzerine teklifler sunması ve çalışmalar yapması amaçlanmıştır (General Assembly Report, 2004a: 1-2). Bu grubun Razali planı olarak ifade edilen önemli somut önerisi ise 1997 yılında ortaya konulmuştur. 1997 yılında dönemin Genel Kurul Başkanı olan Malezya Büyükelçisi Razali İsmail tarafından 165 üye devletin görüşleri alınarak geliştirilmiştir. Bu plana göre konseyin üye sayısı, 5 daimi ve 4 daimi olmayan üyenin eklenmesi ile genişletilmelidir. 5 daimi üyenin 2'si endüstrileşmiş ülkelerden, diğer 3'ünün ise Asya, Afrika ve Karayipler dahil Latin Amerika kıtalarından seçilmesi ön görülmüştür (UN Press Release, 1997). Güvenlik Konseyi'nin üye sayısını toplamda 24'e çıkartmayı hedefleyen bu plan, ABD'nin üst sınırın 22'yi aşmaması yönündeki ısrarı nedeni ile oylamaya sunulmamıştır.

Razali Planının ardında reform önerisi 2003 Irak Savaşı'nın ardından Kofi Annan'ın girişimi ile gerçekleşmiştir. Dönemin BM Genel Sekreteri olan Annan 2003 yılında yapılan Genel Kurul toplantısında, *High Level Panel's Report on Threats, Challenges and Change* isimli raporun bir kısmında Güvenlik Konseyi için reform önerilerinin yer almasını teklif etmiştir (General Assembly Report: 2004b: 3). Bunun üzerine 2004'te Güvenli Bir Dünya Bizim Ortak Sorumluluğumuz (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*) başlıklı raporda konseyin reformu için iki modele yer verilmiştir. A Modeli olarak belirtilen öneri, konseyin 2'si Afrika'dan olmak üzere 6 daimi ve 3 daimi olmayan üye ile genişletilmesini önermektedir. B Modeli ise konseyin 9 daimi olmayan üye ile genişletilmesini içermektedir. Bu geçici üyelerin 4 yılda bir orta büyüklükteki devletlerin arasından seçilmesi ön görülmüştür (General Assembly Report: 2004b: 66-68).

Bunun ardından 2005 yılında, 59. Genel Kurul toplantısında Güvenlik Konseyi'nin reformu ile üç farklı teklif sunulmuştur. Üye devletlerin farklı gruplar oluşturarak önerdiği üç farklı reform önerisinin ilki G-4 Kararı Tasarısı olarak ifade edilmektedir. Almanya, Japonya, Hindistan ve Brezilya'nın önderlik ettiği 23 devlet tarafından sunulan bu teklife göre konsey 6 daimi ve 4 daimi olmayan üye ile genişletilmelidir. Bu üyelerin, 2'si Asya'dan, 2'si Afrika'dan, 1'i de Karayipler dahil Latin Amerika'dan ve 1'i Batı devletlerinden seçilmelidir. 4 daimi olmayan üyenin de Afrika, Asya, Karayipler dahil Latin Amerika'dan ve Doğu Avrupa ve diğer devletlerden seçilmesi benimsenmiştir (General Assembly Report, 2005a: 2-3). Bu önerinin hazırlanmasında öncülük eden dört devlet geçici bir süreliğine daimi üyelikten feragat edebileceğini belirtmişlerdir. G-4 tasarısı Rusya ve Fransa tarafından olmak üzere hem konseyin üyeleri hem de BM'nin üyelerinin çoğunluğu tarafından desteklenmiştir.

Aynı toplantıda Afrika devletlerinin çoğunluğunu oluşturduğu grubun tasarısı da sunulmuştur. G-4 tasarısını oldukça benzeyen bu öneri, G-4 tasarısından yalnızca Afrika için daimi olmayan bir üye daha eklemesi ile ayrılmaktadır. Bununla birlikte, bu tasarı daimi olmayan üyelerin 26 dönüşümlü daimi olmayan üyeler arasından seçilmesini önermiştir (General Assembly Report, 2005b: 2-3). Bu toplantının son önerisi (*Uniting for Consensus Group of States*) Uzlaşma İçin Birlik Grubu'ndan gelmiştir. İtalya'nın liderliğindeki ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu grup G-4 tasarısının daimi üyeliği arttırmak istemesine karşı çıkmaktadır. Bunun yerine üyeliklerin daha geniş temsil sağlaması amacı ile bölgesel temelde temsil esasına göre belirlenmesini önermişlerdir (General Assembly Report, 2005c: 2-3). Ancak bu tekliflerin hiçbiri üzerinde uzlaşa sağlanamamış ve Genel Kurul'da oylamaya sunulmamıştır.

Bu önerilerden sonra konsey için iki reform teklifi daha gündeme gelmiştir. Bunlardan ilki 60. Genel Kurul toplantısında S-5 (*Small Five*) olarak bilinen İsviçre, Kosta Rika, Singapur, Lihtenştayn ve Ürdün tarafından yapılmıştır. Küçük Beşler Güvenlik konseyinin objektif çalışması ve veto yetkisinin kullanımına dair birtakım önerilerde bulunmuşlardır. Bununla birlikte Güvenlik Konseyi'nin Genel Kurul ve Ekonomik ve Sosyal Konsey ile koordine çalışması gereğinin altını çizmişlerdir (General Assembly Report, 2005d: 2-4).

Son olarak, 61. Genel Kurul toplantısında, kurul başkanı tarafından konu ile ilgili üye devletler ile görüşerek çalışma yapılması için Kolaylaştırıcılar (*Facilitators*) grubu oluşturulmuştur. Bu grubun üyelik sayısı ve kategorileri, temsil, veto ayrıcalığı, Güvenlik Konseyi ve Genel Kurul arasındaki ilişki üzerine çalışması beklenmiştir. 2007'de hazırladığı raporda, geçici modellerin ya da çözümlerin konuyu bir ileri aşamaya taşımaya yardımcı olarak nihai çözüme doğru ilerlenebileceği belirtilmiştir (Report of the Facilitators, 2007: 1-8).

Bu tasarıdan sonra reform konusu ile ilgili ciddi bir gelişme yaşanmamıştır. Devletlerin çoğunluğu son raporun yaklaşımını benimseyerek geçici çözüm fikrini desteklemiştir. Ancak herhangi bir geçici çözüm oluşturulamamış ve devletlerin uzlaştığı bir model geliştirilememiştir (Weiss, 2003: 147). Önerilerin hiçbiri herhangi bir değişiklik sağlamamış ve daha sonra da reform arayışları yavaşlamıştır. Dolayısıyla Güvenlik Konseyi'ne yapılan tüm eleştirilere rağmen, bu eleştirilerin ortadan kalkmasına dair bir gelişme yaşanmamıştır. Konseye dair ortaya konulan sorunlar halen mevcudiyetini sürdürmektedir.

Tüm bu tartışmalara rağmen Güvenlik Konseyi'nin reformunun önünde katı engeller bulunmakta ve bu engeller aşılamamaktadır. Dolayısıyla konseyin reformu için sorunların tespit edilmesi ve reform önerileri geliştirilmesi kadar bu kısıtları aşmak da gerekmektedir. Bu nedenle Güvenlik Konseyi'nin reformunun önündeki engelleri belirlememek bu konu için ayrıca önemli olmaktadır.

III. REFORMUN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

Güvenlik Konseyi'nin yapısında ciddi bir değişim yapmanın önünde birkaç engel bulunmaktadır. Bu sebeplerin bir kısmını yine BM'nin kendisinden kaynaklanan sorunlar oluşturmaktadır. Bu sorunların başında bizatihi BM sözleşmesinin kendisi gelmektedir. Güvenlik Konseyi'nin yapısında reform yapmak için BM sözleşmesinde değişiklik yapmak gerekmektedir (van Kesteren, 2005: 270). Ancak sözleşmede değişiklik yapmak oldukça zor şartlara bağlanmıştır. Sözleşmede değişiklik yapılmasını düzenleyen 18. bölümün 108. maddesine göre, "yapılacak değişiklikler, Genel Kurul üyelerinin üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilip, Güvenlik Konseyi'nin sürekli üyelerinin tümünü kapsamak üzere BM üyelerinin üçte ikisi tarafından her birinin anayasa kuralları gereğince onaylandığı zaman, tüm BM üyeleri için yürürlüğe girmektedir".

Bu nedenle konseyin yapısında yapılacak bir değişiklik hem Genel Kurul'da ciddi bir çoğunluk sağlamayı hem de konseyin, güçlü daimi üyelerine tanınan veto ayrıcalığını aşmayı gerektirmektedir. Ancak veto hakkı, bu ayrıcalığa sahip olan devletler için BM çatısı altında küresel siyasete etki etme açısından önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu nedenle veto yetkisine sahip olan devletler, bu avantajı rekabet içinde oldukları aktörlerle paylaşmak istememektedirler.

Bu engele ek olarak, konseyin genişletilmek istenen üye sayısının hangi kriterlere göre belirleneceği de başka bir sorunu teşkil etmektedir. Belirtildiği gibi geliştirilen modellerin hemen hemen hepsi üye sayısının genişletilmesi üzerinde durmaktadır. Ancak bu üyelerin hangi standartlara göre belirleneceğine dair bir uzlaşma bulunmamaktadır. Aksine modelleri geliştiren devletlerin önceliklerine göre temsilin hangi bölgelerden artırılması gerektiği konusu dahi değişiklik göstermektedir. Bu üyelerin ekonomik ya da askeri güce göre mi belirleneceği ya da demografik çoğunluğun mu önemli olduğu gibi kriterlerin belirlenmesi gerekmektedir. Nitekim içinde bulunduğumuz dönemin özellikleri, BM'nin kurulduğu yıllardan oldukça farklı olduğu için konseyin üyelerini belirlemek oldukça zor olmaktadır.

Bu zorluğa, konseyde temsiliyet kazanmak isteyen devletlerin arasında yaşanan rekabeti de eklemek gerekmektedir. Özellikle bölgesel temsil konusunda ortaya çıkan bu sorun, hangi bölgeyi hangi devletin temsil edeceğine dair ciddi bir anlaşmazlık ortaya çıkarmaktadır. Örneğin bu konuda Latin Amerika'da Brezilya ve Arjantin, Asya'da Pakistan ve Hindistan, Afrika'da Nijerya ve Güney Afrika arasında rekabet bulunmaktadır. Bu rekabete, Güvenlik Konseyi'nin daimi üyelerinin dahil olması durumu daha da karmaşık bir hale sokmaktadır. Nitekim üyeler birbirine rakip olan devletlerden herhangi biri üzerinde uzlaşmak yerine, genelde öncelik ve çıkarlarına göre bu devletlerden biri yanında taraf almaktadır. Konseyin daimi üyelerinin bu bölünmüşlüğü veto ayrıcalığı nedeni ile yeni üyelerin kabul edilmesini engelleyerek bir çıkmaza neden olmaktadır.

Tüm bu sorunlar bir araya geldiğinde ve bugüne kadar geliştirilen modellerin herhangi birine dair bir gelişme olmaması, reform konusunun kolayca sağlanamayacağını göstermektedir. Nitekim bu yönde 61. Genel Kurul'da oluşturulan grubun 2007'de yayınladığı rapor da bu sorunu açık hale getirmektedir. Bu rapora göre doğrudan bir reform yapmak mümkün olmadığı üstü örtül kabul edilmiş ve bunun yerine reformun önünü açacak geçici çözümlerin üstünde durulmuştur. Dolayısıyla reform konusunun temelleri daha derinlerde, uluslararası sistemin kendisinde yatmaktadır. Bu nedenle bir reformun mümkün olup olmayacağı yine sistemselsel bir analiz anlaşılabilir olacaktır.

IV. GÜVENLİK KONSEYİ'NİN REFORM OLASILIĞININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Güvenlik Konseyi'nin reform tartışmaları nihayetinde sistemin önemli aktörleri olan devletler etrafında tıkanmaktadır. Dolayısıyla reformun önündeki diğer engellerin alt yapısını teşkil eden, esasında devletlerin özgül ağırlığını sağlayan uluslararası sistemin kendisi olmaktadır. Nitekim içinde bulunduğumuz Vestfalyan sistem, devlet egemenliğini kutsallaştırmakta ve bu bağlamda devleti uluslararası ilişkilerin temel aktörü olarak ortaya çıkarmaktadır. BM sözleşmesi 2. maddesinin ilk ilkesinde belirtildiği gibi tüm üyelerinin egemen eşitliği üzerine kurularak bu sistemin özünü benimsemekte ve iç işlerine müdahale etmeme ilkesi gibi unsurlarla sistemi korumaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak, BM çatısı altındaki (özellikle güçlü) devletlerin, BM'nin kurumsal yapısının önüne geçtiği görülmektedir.

Daha eski tarihlere dayanmakla birlikte 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, özellikle küreselleşme söylemleriyle birlikte, devletlerin sınırlarının aşındığı, devlet dışı aktörlerin etkinliğinin arttığı üzerinden ilerleyen çok merkezlilik tartışmaları yapılmaktadır. Bu tartışmalar post-Vestfalyan bir sisteme işaret etmekle anlamlandırılmaktadır. Vestfalyan sistemi özümsemesine rağmen ironik şekilde bu tartışmaların göbeğinde de BM yer almaktadır. Ulus-üstü yapısı ile BM, devletlerin egemenliğini aşındırma noktasında sıklıkla referans gösterilmektedir.

Ancak mevcut sisteme bakıldığında, bu tartışmaların ciddi bir dayanağının olmadığı görülmektedir. Sistemde birtakım değişimler olmakla birlikte, Vestfalyan sistemin temel özelliklerinin korunduğu görülmektedir. Öyle ki, devlet dışı aktörlerin ekonomik etkinliği artarken uluslararası sistemin siyasi ve askeri alanında devletlerin ağırlığı açıktır. Bununla birlikte ekonomik yapıda da devletin ağırlığı devam etmektedir. Örneğin, bu tartışmalar ile anılan BM, insani müdahale gibi ciddi bir gerekçe ile bir devletin iç işlerine müdahale ederken ihtiyatla yaklaşmakta ve eğer bir konsensüs sağlanmamış ise imtina etmektedir. Bununla birlikte devlet egemenliği karşısında çaresiz de kalabilmektedir.

BM'nin uluslararası sistemden bağımsız bir yapısı mümkün olmadığı için de bu kurumsal yapı içerisinde söz konusu olan reform tartışmalarını, sistemsel bir analizle değerlendirmek gerekmektedir. Nitekim BM büyük ölçüde sisteme bağlılığını sürdürmektedir.

Öncelikle kabul etmek gerekir ki, BM uluslararası sistemde devletlere kendi otoritesini dayatması için değil aksine devletlerin ihtiyaçlarına hizmet etmesi için devletler tarafından kurulmuştur. Bu açıdan BM, üye devletlerinden bağımsız bir üst otorite değil, hareket kabiliyeti üye devletlerine son derece bağımlı bir aktör olarak belirmektedir. Bu nedenle genelde BM, özelde Güvenlik Konseyi üye devletlerinin önceliklerine ve çıkarlarına karşı kırılğan bir yapıyı temsil etmektedir. Bu noktada konsey, güç ilişkilerinin bir sonucu olarak, daha çok veto yetkisine sahip daimi üyelere bağımlı görünmektedir.

BM, özellikle finansman kaynaklarının temini aşamasında Avrupa ve daha çok ABD'nin etkisi altında bulunmaktadır. Güvenlik Konseyi'ndeki bu devletlerin, bu ağırlıklarını kendi çıkarları ya da bekaları için kullanmaları, içinde bulunduğumuz sistemin bir çıktısı olmaktadır. Dolayısıyla Güvenlik Konseyi'nin reform çalışmalarının başarısız olması güç ilişkilerinin bir sonucu olmaktadır. Çünkü konseyde reform yapılmasını talep eden devletlerin büyük çoğunluğu ekonomik ve siyasi anlamda zayıf devletlerden oluşmaktadır. BM'ye finansal katkısı az olan bu devletlerin, bununla paralel olarak etkileme kapasiteleri de düşük olmaktadır. Daha az katkı yapıp daha fazla güvenlik sorunu yaşayan bu devletlerin istekleri bu nedenle göz ardı edilmektedir.

Mevcut hali ile uluslararası sistemin yapısı, temel aktörler olarak devletlerin güç odaklı ilişkilerine dayandığı için BM gibi kurumların sistemin dışında ve adaletli bir mekanizma oluşturmasını önlemektedir. Bu nedenle genelde BM'nin yapısında ve özelde Güvenlik Konseyi'nde beklenen biçimde köklü bir değişim, bir reform mümkün olmayacaktır. Fakat bunun yerine daha yüzeysel ve kademeli reformların yapılması olası görünmektedir (Luck, 2005: 412). Örneğin Güvenlik Konseyi'nin görüşmelerinin, konsey başkanı tarafından üye devlere bildirilmesi böyle

aşamalı bir sürecin sonucunda ortaya çıkmıştır. Benzer şekilde, barışı tehdit eden unsurların yapısı genişletilerek ve güncel koşullara uyarlanarak anlaşılmaktadır. Güvenlik Konseyi'ne takılmaması için insani koruma sorumluluğu, Genel Kurul'un inisiyatifine bırakılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla bu örneklerden anlaşıldığı gibi BM'nin yapısında değişimler yaşanmaktadır, ancak bunlar reform önerilerin talep ettiği net ve kesin süreçler ile gerçekleşmemiştir.

Bununla birlikte, BM'nin sözleşmesinin katı sınırları bir reformun öncelikle teamülen gelişmesinin onun uygulanmasını daha muhtemel hale getirecektir. Nitekim yukarıda belirtilen örneklerin hiçbiri kurucu sözleşmede değişiklik yapılmaksızın teamülen geliştirilmiştir. Örneğin insan hakları ihlallerinin yaşandığı durumlarda veya iç savaşlarda, ceza mahkemelerinin kurulmasından sınırların belirlenmesi gibi çeşitli amaçlar üzerine komisyon kurulması gibi geniş bir alana ulaşan yeni müdahale araçları, sözleşmede değişiklik yapılmaksızın hayata geçirilmiştir (Krisch, 2011: 42). Dolayısıyla doğrudan sözleşmede değişiklik gerektirecek modeller veya reform önerilerinde ısrar etmek yerine, bu konudaki ilerlemeleri daimi devletlerin engellerine takılmayarak teamül haline getirmek için küçük değişimleri kabul etmek gerekmektedir. Böylece adım adım istenilen aşamaya yaklaşılabilecek ve teamülen kabul edilmesi nedeni ile de bunu hukuki bir zemine oturtmak kolaylaşacaktır.

Ancak yine de, konseyin yapısını mevcut yapıdan ve güç ilişkilerin bağımsız düşünmemek gerekmektedir. Dünya politikasını belirlemede etkin olmayan zayıf devletlerin Güvenlik Konseyi'nde ağırlığı ya da eşitliği sağlaması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle konseyin temsiliyetine ilişkin yaşanabilecek en muhtemel değişim yine güçlü devletler lehine olacaktır. Güvenlik Konseyi'nde yeni koltuk sahiplerinin, BM'ye önemli finansal katkıların olması beklenen devletlerden oluşması olacaktır. Bu minvalde, konseyde temsil kazanması en yüksek olan devletler olarak Almanya ve Japonya görülebilmektedir.

Nihayetinde Vestfalyan sistemin adaletsiz işleyişi devam ederken, Güvenlik Konseyi'nin idealize edilen bir dünyayı temsil etmesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle, sistemin realitesinin farkında olunarak, küçük fakat kademeli değişimlerin teamül haline getirilmesi için çalışmak ciddi bir reformun yapılması adına yardımcı olacaktır. Aksi halde sürekli reform tartışmalarının yaşandığı ancak herhangi iyi bir ilerlemenin söz konusu olmadığı kısır döngü içinde kalınmaya devam edilecektir.

SONUÇ

Uluslararası sistemin güç ilişkilerine dayanan yapısı, BM'nin bünyesindeki Güvenlik Konseyi özelinde gözlenmektedir. Adaletsiz temsil ve buna bağlı olarak karar alma mekanizmasında ortaya çıkan sorunlar, Konseyin meşruiyetinin sarsmaya başlamıştır. Bu nedenle 1990'lardan itibaren Güvenlik Konseyi için reform talepleri ve tartışmaları artmıştır. BM Genel Kurulu'nun girişimi ile çeşitli reform önerileri veya bununla ilgili raporları hazırlanmıştır.

Ancak BM sözleşmesinin katı yapısı, veto yetkisine sahip devletlerin tutumu, yeni üyelerin hangi devletler olacağı ve hangi kriterlere dayanarak seçileceği üzerindeki muğlaklık nedeni ile bu yönde herhangi bir iyileşme sağlanamamıştır. Fakat bu konudaki temel sorun esasında uluslararası sistemin yapısından kaynaklanmaktadır. Nitekim sayılan bu engellerin arka planını teşkil eden ve bu sorunların ortaya çıkmasına neden olan unsurları koruyan yapı sistemin kendisidir. Bu nedenle sistemin ilkelerinin veya unsurlarının değişeceği sistemsel bir değişiklik olmaksızın, BM bünyesinde istenilen reformların gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Bunun yerine reformların önüne açmaya yardımcı olacak küçük ve aşamalı değişimlerle teamülen yeniliklerin yapılması daha olasıdır.

Güvenlik Konseyi'ni olumsuzlayan tüm bu tartışmalara rağmen, günümüzde BM hem güçlü hem de zayıf devletler için çeşitli açılardan önemini sürdürmeye devam etmektedir. BM'nin etkisini ya da öneminin temeli ise günümüzde güvenliğin değişen yapısından ileri gelmektedir. Küresel düzeyde istikrar ve düzeni tehdit eden unsurların ortaya çıkması, aktörler arasındaki bağımlılıkların ve belirsizliklerin artması, güvenlik konularının çeşitlenmesi ve sorunlarının uluslararasılaşması,

güvenlik konusunda devletlerin özgül ağırlıklarını yitirmelerine neden olmuştur. Yeni haliyle güvenlik, tek aktörün kontrolünden çıkmış, aksine karmaşık, çok taraflı ve boyutlu, sınır ötesi, karşılıklı ve maliyetli bir hal almıştır. Bu nedenle bugün oldukça önemli olan kolektif güvenlik kavramı ekonomiden iletişime, çevreden kültüre kadar çeşitli parametreleri içinde barındırmaktadır. Bu kırılmalı yapıda devletler birbirleri ile ilişki kurma yolları ve iş birliği modelleri aramaya başlamışlardır. Böyle bir ortamda tüm eksikliklerine rağmen tek küresel aktör olarak BM, önemli bir platform olarak ortaya çıkmaktadır.

İlk olarak, BM devletlerin ikili anlaşmalardan daha kolay ve geniş katılımlı ilişki kurmasını sağlamaktadır. Devletlerin herhangi bir konu üzerinde uzlaşması uzun süren bir dizi görüşme serisinden ve bürokratik aşamalardan geçerek gerçekleşmektedir. Bu sürece anlaşmayı çok taraflı hale getirmek, taraf devletler arasındaki çıkar çatışmaları, öncelikleri konusundaki farklılıklar ve ulusal çıkarların değişkenliği nedeniyle çok güçtür. Fakat BM'nin kurumsal mekanizması bu ilişkileri kolaylaştırmakta ve çok ciddi bir geniş katılım ile sağlamaktadır.

Bu aşamada BM çatısı önemli bir meşruiyet kaynağını temsil etmektedir. Bu nedenle devletler tek taraflı müdahalelerden çekinerek, sıklıkla bu müdahaleleri BM çatısı altın kolektif hale getirmeye çalışmaktadırlar. Örneğin, 2003'te ABD Irak'a asker gönderilmesini istediğinde, üye devletler BM'nin yetkilendirdiği bir komuta yapısı olmaksızın asker göndermekten kaçınmışlardır. Burada tek taraflılığın yüksek maliyeti de bir etken olarak öne çıkmaktadır. Bu maliyet, ABD gibi ekonomik ve siyasi önemli bir gücü dahi BM platformlarına yönlendirmektedir. BM barış gücü misyonları, bir devletin tek başına yapacağı herhangi bir maliyetten çok daha ekonomiktir. Öyle ki, 2 günlük 1991 Çöl Fırtınası Operasyonu'nun maliyeti, Barış Gücü'nün 1 yıllık maliyetine denktir; 1 haftalık Irak'ı Özgürleştirme Operasyonu'nun maliyeti, Barış Gücünün 2003 yılındaki tüm maliyetini karşılamaktadır (Tharoor, 2003).

Son olarak, BM güvenlik konusunda gündem oluşturmakta ve en önemlisi tek dünya örgütü olarak ayrıcalığını korumaktadır. Bu açıdan en azından göreceli de olsa devletlerin kolektif iradesinin birleştirilmesini ve bazen de güçlü bir devlete karşı oluşturulabilmesini sağlamaktadır. Bu iradenin oluşmasında, küresel siyasette tek başlarına çok fazla ses getiremeyen küçük devletler de etkili olmaktadır. En azından iradelerini beyan edebilecekleri ve oy haklarının bulunduğu Genel Kurul sayesinde kendi özgün sorunları dile getirebilmektedirler.

BM, üye devletleri bir araya getirip farklılıklarını uyumlaştırmaya çalışan küresel tek platform olmaktadır ve bu nedenle uluslararası sahnede önemli bir aktör olarak görülebilmektedir. Üye devletlerin başarısızlıkları ile suçlanmakta, işlevsizliği ve meşruiyet krizi gibi nedenlerle eleştirilmektedir. Ancak bu eleştiriler içerisinde BM'yi ve özelde Güvenlik Konseyi'ni değerlendirirken, sistemsel kısıtlar, bunun bir sonucu olarak ortaya çıkan güç odaklı ilişkiler ve BM'nin üyelerine dayanan mütevazı bütçesi göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

- Binder, M. & Heupel, M. (2015). The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates, *International Studies Quarterly*, 59.
- Bourantonis, D. (2005). *The History and Politics of UN Security Council Reform*, London: Routledge.
- Chayes, A. & Chayes, A. H. (1995), *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Harvard University Press.
- Coicaud, J. M. & Heiskanen, V. (2001). *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo: United Nations University Press.
- Çakmak, C. (2014). Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi: Eleştirildiği Kadar Vazgeçilemeyen Bir Aktör, Doğan, N. v.d. (ed.), *BM Sistemi ve BM'de Reform Tartışmaları*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Fitzgerald, A. (2000). Security Council Reform: Creating a More Representative Body of the Entire UN Membership, *Peace International Review*, 12 (2).

- General Assembly Report. (2004a). Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council, https://digitallibrary.un.org/record/529659/files/A_58_47-EN.pdf (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- General Assembly Report. (2004b). Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, <http://hrlibrary.umn.edu/instree/report.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- General Assembly Report. (2005a). Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0706g4resolution.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- General Assembly Report. (2005b). Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0718auresolution.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- General Assembly Report. (2005c). Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0721uforcresolution.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- General Assembly Report. (2005d). To all Permanent Representatives and Permanent Observers of all Missions to the United Nations, https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Swiss_S5_Resolution_November_10_2005.pdf (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- Hurd, I. (2008a). *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton: Princeton University Press.
- Hurd, I. (2008b). Myths of Membership: The Politics of Legitimation in UN Security Council Reform, *Global Governance*, 14.
- Krisch, N. (2011). Informal Reform in the Security Council, Wilde, R. (ed.), *United Nations Reform Through Practice: Report of the International Law Association Study Group on United Nations Reform*, International Law Association United Nations Reform Study Group, <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/SSRN-id1971008.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- Luck, E. C. (2005). How Not to Reform the United Nations, *Global Governance*, 11 (3).
- Report of the Facilitators. (2007). To the President of the General Assembly on the Consultations Regarding "The Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council", <http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Teixeira, P. (2003). The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: To What Extent is it Willing and able to Maintain International Peace and Security?, *United Nations Institute for Disarmament Research*, Geneva.
- Thakur, R. (2004). United Nations Security Council Reform, *African Security Review*, 13 (3).
- Tharoor, S. (2003). Why America Still Needs the United Nations, *Foreign Affairs*, 82 (5).
- UN Press Release. (1997). Assembly President Proposes Increase in Security Council Membership to 25 by Adding 5 Permanent, 4 non-Permanent Members, GA/9228, <https://www.un.org/press/en/1997/19970320.ga9228.html> (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- van Kesteren, K. (2005). Reforming the Security Council: Views from Practice, Blokker, N. & Schrijver, N. (ed.), *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality-A Need for Change?*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Weiss, T. (2003). The Illusion of UN Security Council Reform, *Washington Quarterly*, 26 (4).