

# Yeni BM Genel Sekreteri: Sorunlar ve Beklentiler

Funda KESKİN\*

## Giriş

On yıldır BM Genel Sekreterliği görevini yürüten Kofi Annan'ın görev süresi 31 Aralık 2006'da dolmuştur. Bu görevi en fazla iki dönem yürütmek mümkün olduğundan 1 Ocak 2007'de onun yerini alacak olan yeni Genel Sekreter, Güvenlik Konseyi'nin tavsiyesi üzerine Genel Kurul tarafından 3 Ekim 2006'da belirlenmiştir. Yeni Genel Sekreter'in seçiminde, önceki seçimlerin aksine çok büyük tartışmalar yaşanmamış, Güney Kore Dışişleri Bakanı Ban Ki Moon rahat bir seçimle göreve getirilmiştir.

Ban Ki Moon'un kendisini bekleyen sorunlarla başa çıkabilecek doğru kişi olup olmadığı, daha önce bu görevi üstlenenler için olduğu gibi onun için de tartışılmaktadır. Ancak Kofi Annan için BM'nin reforma tabi tutulması işini yerine getirmemesi halinde son Genel Sekreter olması gerektiği yönündeki ABD yorumlarıyla gerçekleşen seçim (Helms, 1996: 3), Ban Ki Moon için de örgütün Irak'ın işgali karşısında etkisiz kalması nedeniyle artık etkisiz ve yararsız bir konuma düştüğü, böyle bir örgütün genel sekreterinin kim olacağına da çok önemli olmadığı yorumları içinde gerçekleşmiştir. Hatta bu dönem görev için çok güçlü aday çıkmaması da bu çerçevede yorumlanmıştır.

---

\* Yrd.Doç.Dr., AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Seçim Güvenlik Konseyi'nde aylar süren sessiz görüşmelerden sonra yapılmış, resmi olmayan oylamalarda Ban Ki Moon açık bir şekilde öne çıkmıştır. Genel Kurul'un oylaması zaten daha çok bir formalite olarak görülmektedir. Gayri resmi olarak Genel Sekreter'in İngilizce ve Fransızca biliyor olması koşullardan biridir. Bir diğeri ise bu göreve seçimde de BM'nin tüm diğer organlarında olduğu gibi coğrafi temsil ilkesine uyulmasıdır. Özellikle Çin, U Thant'tan 40 yıl sonra Asya kıtasından bir diplomatın bir kez daha seçilmesini istemiştir.

Ancak Ban Ki Moon'un seçilmesinde Kofi Annan'dan sonra çok güçlü görünmemesinin de etkisi olduğu görüşleri ileri sürülmektedir. *Guardian* gazetesi, BM çalışanlarının bu seçimden dolayı çok memnun olmadıklarını ve ideolojik olarak BM'ye düşman olan ve Kofi Annan'ın Irak'ın işgaline karşı çıkmasını unutmayan Bush yönetiminin mümkün olan en zayıf adayı seçtiğini düşündüklerini yazmaktaydı. Gerçekten de, Kofi Annan 12 Eylül 2002'de Başkan Bush'un Irak konuşmasından sadece 15 dakika önce Genel Kurul'da konuşarak Irak'a karşı yeni bir askeri eylemin sadece yeni bir Güvenlik Konseyi kararına dayanılarak yapılması gerektiğini söylemişti (SG/SM/8378, 2002).

Aslında seçim sistemi nedeniyle her yeni genel sekreterin bir anlamda beyaz sayfa olması kaçınılmaz bir durumdur. Çünkü BM Genel Sekreteri olarak ismi çok ön plana çıkan, politikalarını yürütürken başka ülkeleri rahatsız eden biri istenmemektedir. Ban Ki Moon, hem müdahale etme eğilimi taşıyan ABD'nin hem de üye devletlerin içişlerine karışılmasına karşı olan Çin'in desteğini kazanmıştır. Eğer ikisi arasındaki bu boşluğu biri kapatacaksa, bu tam da Ban Ki Moon gibi dramatik olmayan ve bu nedenle her iki tarafın da güvendiği biri olabilir (<http://www.guardian.co.uk...>)

### **Genel Sekreterlik Görevi: Sorumluluklar ve Yetkiler**

BM Antlaşması'nın 7. maddesine göre Sekreterlik BM'nin ana organlarından biridir ve Genel Sekreter ile örgütün gereksinim duyacağı diğer personelden oluşmaktadır. 1997'de 14.000 olan çalışan sayısı (Malanczuk, 1997: 380), 2006'da 8900'a inmiştir. Sekreterlik, barış güçlerinin yönetiminden uluslararası uyuşmazlıklarda arabuluculuğa, ekonomik ve toplumsal eğilimlerin izlenmesinden insan hakları ve sürdürülebilir kalkınma sorunlarına kadar çok çeşitli konularda çalışmaktadır (<http://www.un.org...>).

### **Genel Sekreter Seçimi ve Aranılan Özellikler**

Genel Sekreter örgütün en üst idari görevlisidir. Antlaşma'nın 97. maddesine göre, Genel Sekreter, Güvenlik Konseyi'nin tavsiyesi üzerine Genel Kurul tarafından atanmaktadır. Ancak atanması prosedürü ayrıntılı bir düzenlemeye tabi değildir.

Burada “seçim” değil de “atama” sözcüğünün kullanılması, Genel Sekreter’in idari görevlerini ön plana çıkararak bir tercih olarak düşünülebilir. Ancak aslında Genel Kurul Konsey’in gösterdiği tek aday üzerinde oylama yapmaktadır. Bunun anlamı, Genel Sekreter’in aslında Konsey sürekli üyeleri arasında siyasi bir uzlaşmanın sonucu olarak seçilmesidir ve ilk seçimden beri böyle olduğu kabul edilmektedir (Parker, 1993:162).

Bu konu, Güvenlik Konseyi’nde veto yetkisinin geçerli olduğu, usule ilişkin olmayan bir konu olarak değerlendirilmektedir. Yani Konsey’in sürekli üyelerinden hiçbirinin olumsuz oy kullanmadığı ve 15 üyesinden en az dokuzunun olumlu oy kullandığı bir seçim sözkonusudur. Dolayısıyla seçimden önce yoğun ve gizli görüşmeler yapılmaktadır. Ancak bu göreve adayların belirlenmesi süreci, adaylarda aranacak özellikler, Genel Kurul’un Konsey tavsiyesini reddetmesi durumunda ne olacağı gibi durumlar Antlaşma’da düşünülmemiş ve karara bağlanmamıştır. Hatta görev süresine ilişkin bir düzenleme bile yer almamaktadır. Halen bu görevi yürüten kişilerin beş yıl süre ile ve en fazla iki dönem görev yapması, Genel Kurul’un 24 Ocak 1946 tarih ve 11(I) sayılı kararına göre uygulanmaktadır. Yani bunun değiştirilmesinin önünde bir engel yoktur.

Genel Sekreter, 97. maddeye göre örgütün en üst düzeydeki yöneticisi olması sıfatıyla bir anlamda BM’nin yüzünü oluşturmaktadır. Bu zamana kadar görev yapan yedi genel sekreter de küçük ya da tarafsız devletlerden, deneyimli kişiler arasından seçilmiştir. 1946-1953 dönemi Trygve Lie (Norveç), 1953-61 dönemi Dag Hammarskjöld (İsveç), 1961-1971 dönemi U Thant (Myanmar), 1972-1981 dönemi Kurt Waldheim (Avusturya), 1982-1991 dönemi Perez de Cuellar (Peru), 1992-1996 dönemi Butros-Gali (Mısır) ve 1996-2006 dönemi Kofi Annan (Gana) bu görevde bulunmuşlardır. Görevi devralacak olan Ban Ki Moon Güney Kore’denidir. (<http://www.un.org...>)

Bu kişilerin profiline bakıldığında, BM deneyimi olumlu bir özellik olabilirse de zorunlu görülmediği anlaşılmaktadır. Lie, Hammarskjöld ve Gali atama öncesinde kendi ülkelerinde bakanlık görevlerinde bulunuyorlardı. Ban Ki Moon da kendi ülkesinde dış işleri bakanı olarak görev yapmaktadır, ancak daha önce ülkesinin BM temsilciliği görevini yürütmüştür. Thant ve Waldheim da ülkelerinin BM temsilciliği görevini yürütmüşlerdi. Perez de Cuellar ve Kofi Annan ise Genel Sekreter yardımcılığı görevinden, yani örgüt içinden Genel Sekreterlik görevine seçilmişlerdi. Ancak bütün kariyerini BM’de geçirdikten sonra Genel Sekreter seçilen ilk kişi Kofi Annan olmuştur.

Genel Sekreterlik görevinde, bu görevi yerine getiren kişinin özellikleri de önemlidir. Bütün Genel Sekreterler bu göreve kendi damgalarını vurmuşlardır ve halen çeşitli

çalışmaların konusu olmaktadır (Örneğin Listopadov, 2006). Antlaşma'da bu görevin çok ayrıntılı olarak tarif edilmemiş olması, başarıyı bu görevdeki insanın kişiliğine, entelektüel liderlik kapasitesine, büyük güçleri uzaklaştırmadan zor kararlar alabilmesine ve aynı zamanda da bu güçler arasındaki politikadan kopmamasına bağlı hale getirmektedir. Perez de Cuellar'ın son üç yılında rehinelere salıverilmesi, uyuşmazlıkların çözümü ve İran-İrak savaşının bitirilmesi konularında ön plana çıkması, Butros-Gali'nin seçildiği dönemde adayların oldukça yoğun bir rekabet yaşamalarına neden olmuştur.

Perez de Cuellar bu görevde insanın bir taraftan Antlaşma'yı çok liberal okuyarak yetkilerini genişletmek, diğer taraftan da sadece Antlaşma'da açıkça belirtilmiş görevlerle sınırlı tutmak aşırılıklarından uzak durması gerektiğini, iki aşırı noktanın da kurumun canlılığı açısından zararlı olduğunu belirtmektedir (Cuellar, 1994: 126). Gali'nin ikinci bir dönem seçilememesinin nedenlerinden biri, ABD tarafından Somali'de Amerikan askerlerinin ölümünden sorumlu tutulmasıdır.

1990 sonrasında reform gereken konulardan birinin de Genel Sekreter seçim süreci olduğu düşünülebilir. Genel Sekreter seçimi için adayların araştırıldığı, aday gösterildiği ya da incelendiği resmi bir prosedür bulunmamaktadır. Aslında, Genel Sekreter görevinin yedi yıllık tek dönemle sınırlandırılması, bir araştırma ve aday gösterme komitesi kurulması, bölgesel tercihlerin ortadan kaldırılması, Genel Kurul'a daha fazla rol verilmesi ve tüm adayların kendi gündem, öncelik ve BM için vizyonlarını ortaya koydukları bir program ortaya koymalarının istenmesi gibi çeşitli görüşler mevcutsa da bunların hiçbirinin hayata geçirilmesi için bir adım atılmamıştır (Urquhart, 2006, s.21-22).

Seçim süreci ile ilgili önemli bir konu, Genel Sekreter seçiminin gerçekten vetonun geçerli olduğu bir konu olup olmadığıdır. Bu yorum Antlaşma'nın kendisine değil, Genel Kurul'un ilk oturumunda toplanan hazırlık komisyonuna ait bir yorumdur (Report, 1945), ancak BM Antlaşması'nın kabul edildiği San Francisco Konferansı'nda varılan uzlaşmayı yansıtmaktadır. Eğer veto uygulaması kaldırılırsa Genel Kurul da seçimde Konsey'in seçimini onaylayan konumdan çıkıp gerçekten söz sahibi olabilir ve adayların belirlenmesi sürecini daha iyi hale getirebilir.

BM Antlaşması'nın hazırlandığı görüşmelerde Konsey'de güvenlik sorunları üzerine nitelikli çoğunluk ile karar verme formülü tartışılmış, Genel Sekreter ataması için tavsiye kararı bu sorunlar içinde kabul edilmemiştir. Güvenlik Konseyi ile diğer organlar arasındaki ilişkiler ayrıca usule ilişkin olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, Milletler Cemiyeti genel sekreterinin seçiminin Cemiyet Konseyi'nde oybirliği ile yapılması uygulamasının tam da Cemiyet'in zayıflığına katkıda bulunan bir unsur olarak

değerlendirildiğini unutmamak gerekir (Parker, 1993: 168). San Francisco Konferansı'ndan önce Sovyetler Birliği bu seçimde de vetonun geçerli olması için ısrar ettiyse de ABD Konferansı'na buna karşı çıkmış, uzun tartışmalardan sonra genel veto hakkını korumak ve Sovyetler Birliği'ni örgütte tutmak isteyen diğer sürekli üyeler de ona katılmışlardır. Vetonun hiç olmamasını isteyen ama bunu başaramayan küçük devletler ise bu konuda ısrar etmeye gerek görmemişlerdir (Parker, 1993: 170).

Özellikle ikinci bir dönem seçilmek isteyen bir Genel Sekreter'in bu seçim sürekli üyelere karşı tarafından engellenmesin diye bağımsızlığından ödün verebileceği endişesi Trygve Lie'nin ikinci adaylığında ters bir şekilde ortaya çıkmış, görevi sırasında iki sürekli üyeyi (Sovyetler Birliği ve Çin) rahatsız eden Lie Konsey tarafından ikinci kez tavsiye edilmemiştir. Bunun sonucu, hiçbir adayın beş sürekli üyenin kabulünü elde edememesi nedeniyle, buna imkan veren bir yetki temeli olmadığı halde Genel Kurul'un Lie'nin üç yıl daha görevine "devam etmesine" karar vermesi olmuştur (UN Doc. A/RES/492, 1950).

1971'de Kurt Waldheim'in seçilmesi ise sürekli üyelerin "en az istenmeyen" aday seçmelerinin örneği olarak gösterilmektedir. Aslında Çin ve İngiltere Waldheim'i veto etmişlerdi ama Lie olayından sonra örgütün bir kez daha bu yüzden paralize olması olasılığı doğup da seçim "ya Waldheim ya kriz" olunca vetolarını geri çekmek durumunda kaldılar. Görev için yeterli niteliklere sahip olmadığını göstergesi olarak ise, görev süresi boyunca Sekreterlik'i ihmal etmesi, dünyada genel olarak insan hakları ihlallerinin artışıyla görmezden gelmesi ve İran rehine krizindeki yetersizlikleri gösterilmektedir (Parker, 1993: 174).

Ancak, sürekli üyelerin sorun yaratmayacak bir bürokrat olarak değerlendirip seçtikleri Dag Hammarskjöld gibi bir sürpriz de yaşanmış, Hammarskjöld özellikle Kore Savaşı sırasında Pekin'de hapsedilen dört savaş uçağı pilotu ve bir Amerikan B-29 uçağı mürettebatının serbest bırakılması konusunda Genel Kurul'un tavrını çok fazla Amerikan yanlısı bulup tarafsız bir tavır almış ve siyasi bir organın önceden onayı olmaksızın barışçı bir çözüm bulmak için elinden geleni yapmaya yetkisi olduğunu belirterek ("Pekin Formülü") (Franck, 1995: 362) bu görevin siyasi yönlerini tanımlayıp geliştiren en önemli Genel Sekreter olmuştur.

Genel Kurul'daki oylama, Konsey'deki veto içeren prosedürden sonra neredeyse bir formalite düzeyindedir. Aslında Genel Kurul örneğin Güvenlik Konseyi'nin sürekli olmayan üyelerini seçerken 18. maddeye göre mevcut ve oy kullanan üyelerin 2/3 çoğunluğu ile karar verir. Ancak Antlaşma Genel Sekreter seçimi için bir oy koşulu getirmediğinden Genel Kurul 1946 kararı ile basit çoğunluğa karar vermiştir.

Kuramsal olarak Genel Kurul'un Konsey tarafından tavsiye edilen kişiyi onaylamama yetkisi mevcut olsa da bu zamana kadar bu hiç gerçekleşmemiştir.

Genel Sekreter seçiminde göz önünde tutulan bir başka ölçüt, bölgesel temsil kuralıdır. Butros-Gali seçilene kadar Afrika'dan bu göreve seçilen hiç olmamıştır. Lie, Hammarskjöld ve Waldheim Avrupa, Thant Asya, Cuellar Amerika kıtalarındandı. Afrikalı birinin seçilmesi için kampanya 1981'de başlamış ama 1991'e kadar başat bir tema halini almamıştı. Gali'nin ikinci bir dönem seçilemeyeceği anlaşıldıktan sonra, yerine gelecek kişinin de Afrika'dan olması bölgesel temsil esasına göre halen daha az Genel Sekreter çıkarmış olan Afrika'dan seçilmesi sonucunu getirdi. Yeni Genel Sekreter Ban Ki Moon da bu çerçevede yine sadece bir kez temsil edilmiş olan Asya kıtasından seçilmiştir.

### **Görev ve Yetkileri**

97. maddeye göre, Genel Sekreter örgütün en üst düzey idari görevlisidir. Bu çerçevede, başında bulunduğu Sekreterlik diğer ana organlara hizmet sunar. Bu hizmet işlevi, ana organlar için bilgiyi toplayan, tartışmalarda görüş sunan ve rapor ile karar taslaklarını hazırlayan Sekreterlik'in siyasi organların çalışmaları ve karar verme süreci üzerinde önemli etkide bulunabilmesini de sağlamaktadır. Genel Sekreter ve Sekreterlik çalışanları sadece örgüte bağlılık göstermek, başka hiçbir devlet ya da örgütten emir almamak zorundadırlar. Buna karşılık, diplomatların sahip olduğu dokunulmazlık ve ayrıcalıklardan faydalanırlar.

Ayrıca, kamuoyuna bilgi sunan, belgeleri hazırlayıp dağıtan da Sekreterlik'tir. Genel Sekreter bu görevlere ek olarak, idari görevler kapsamında Genel Kurul'u olağandışı toplantıya çağırabilir, ana organların toplantı ve oturumlarının hazırlıklarını yapar, bütçeyi hazırlar, finansal yönetimi sağlar, uluslararası antlaşmaları kaydeder, BM'nin hukuksal temsilini yürütür ve üye devletlerin diplomasi temsilcilerinin akreditasyonunu ve Sekreterlik çalışanlarının disiplin ile ayrıcalık ve bağlılık sorunlarını izler.

Genel Sekreter'in siyasi işlevleri ise, 98 ve 99. maddelere dayanmaktadır. 98. maddeye göre, Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Vesayet Konseyi tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek Genel Sekreter'in görevlerinden biridir. Yani bu organlar Genel Sekreter'e bazı işlevler verebilirler. Nitekim uygulamada bunu özellikle giderek artan şekilde gerçekleştirmektedirler ve Genel Sekreter'e önemli ölçüde otorite aktarılmıştır (Thakur, 2002: 325).

Antlaşma'nın Genel Sekreter'e tanıdığı en önemli yetki, 99. maddeye göre, uluslararası barış ve güvenliği tehdit ettiğini düşündüğü herhangi bir konuyu (sadece uyuşmazlığı değil) Güvenlik Konseyi'nin dikkatine sunabilmesidir. Genel Sekreter'in, örgütün idari en üst görevlisi olmasının yanısıra uluslararası uyuşmazlıkların barışçı çözümüne ilişkin olarak kullandığı yetkilerin temelinde bu hüküm yer almaktadır. Bu madde, Genel Sekreter'in siyasi organların bir görevlisinden ibaret olmadığını, kendisinin siyasi girişimlerde bulunmasının beklendiğini göstermektedir. Ancak büyük güçlerin hiçbiri, çok bağımsız bir Genel Sekreter'den yana değildir (Malanczuk, 1997:380).

Genel Sekreter geçmişte bu maddeden hareket ederek uluslararası siyasi gelişmeleri izlemek, Sekreterlik içinde bir siyasi erken uyarı sistemi oluşturmak, sessiz ve önleyici diplomasi, belirli çatışma alanları için dostça girişim veya özel temsilci atama önerisi gibi özerk bazı önlemler alma yetkisi geliştirmiştir. Ayrıca örgütün çalışmaları üzerine hazırladığı yıllık rapor ve Genel Kurul'un gündemini hazırlaması da Genel Sekreter'e genel olarak BM faaliyetlerini etkileme yönünde olanaklar sağlamaktadır (Trauttsmandorff, 2001 : 47).

Genel Sekreter'in rolünün en baştan itibaren tamamen idari bir görev olarak düşünülmediği, siyasi bir görev olarak da algılandığı 99. maddeden anlaşılmaktadır. İlk başta üye devletler bu konuda çok teşvik edici davranmamışlar, 99. madde 1960'a kadar Genel Sekreter tarafından hiç kullanılmamıştır (Urquhart, 2006: 16). Ancak maddede yazılanlar kadar bunların nasıl yorumlandığı da önem taşımaktadır ve Trygve Lie'den itibaren her Genel Sekreter üstlendiği görevin bağımsızlığını daha fazla vurgulamıştır.

Lie Genel Sekreter'in kendisinden talep edilmediği halde Konsey'e görüş sunma (ki daha sonra Konsey Geçici Usul Kuralları'na girmiştir) (Schwebel, 1952: 94) ve bir konunun 99. madde çerçevesinde Konsey'e sunulması gereken bir konu olup olmadığını belirlemek için soruşturma görevi yürütme yetkisini geliştirmiştir. Hammarskjöld 99. maddenin uluslararası barış ve güvenliği tehdit edebilecek konularda resmi olmayan diplomatik faaliyete izin veren geniş bir yetki tanıdığını belirtmiş ve böylece dostça girişim rolünün hukuksal temelini oluşturmuştur. Lübnan'daki BM Gözlemci Grubu'nu oluşturduktan sonra Konsey'e yaptığı açıklamada eğer bu girişimi onaylanmazsa sonuçlarına katlanmaya hazır olduğunu açıkça belirtmiştir (Johnstone, 2003: 443). 1956'da Mısır'da ilk asker içeren barış gücü uygulaması olan UNEF'i Genel Kurul kararına dayanarak sadece dokuz gün içinde işler hale getiren de Hammarskjöld olmuştur.

Thant ve Waldheim da Genel Sekreter'in rolü konusunda bu kadar doğrudan

konuşmadılarsa da Hammarskjöld tarafından açılan yolu izlemekten geri kalmadılar. Cuellar ise Ocak 1991'de Konsey'in izin verdiği hava bombardımanından önce Irak'a yaptığı gezi hakkında "savaştan kaçınmak için elimden gelen herşeyi yapmak BM Genel Sekreteri olarak ahlaki görevimdir" diye konuşmuştu (Cuellar, 1994: 126). Butros-Gali de Genel Sekreterlik görevini tanımlayan en iyi kelimenin bağımsızlık olduğunu söylemektedir (Gali, 1996: 98).

Nitekim bundan 7 yıl sonra Bağdat'a giderek silah denetçilerinin geri dönmesini sağlayan bir anlaşma yapan Kofi Annan, resmi bir Konsey yetkilendirmesi olmadan Bağdat'a gitmesini "anayasal bir hakkı" olarak tanımlamıştır. Ancak bu yetkinin sınırları olduğu da açıktır. 1963'te U Thant barış gücü operasyonu başlatmanın kendi yetkisinde olmadığını kabul etmiştir. Yine 1980'de kendisinden Tayland'ın Kamboçya sınırına bir gözlemci grubu göndermesini isteyen Tayland'ın bu isteğini Kurt Waldheim bu yetkinin Güvenlik Konseyi'ne ait olduğunu belirterek reddetmiştir (Johnstone: 2003).

Annan'a göre Genel Sekreter ulusal rekabet ve bölgesel uyumların ötesinde, daha geniş çıkarların bir aracıdır ve Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra ideoloji veya belirli çıkarların kısıtlamaları olmaksızın hizmet etme şansı doğmuştur. Bu anlamda Annan tarafsızlık kavramını kullanmakta ve bunun Antlaşma ilkelerine katı ve önyargısız bir biçimde uymak anlamına geldiğini belirtmektedir. Nitekim bu tarafsızlık anlayışı BM Barış Güçleri üzerine hazırlanmış olan Brahimi Raporu'nda da yer almıştır (A/55/305, 2000).

Bu siyasi görev, bugün uluslararası uyuşmazlıkların çözümünde dostça girişim ve arabuluculuktan barış güçlerinin yönetimine kadar çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Üstelik zaman içinde gelişme ve genişleme de göstermektedir. Aslında Soğuk Savaş sonrası Güvenlik Konseyi'nin paralize konumdan çıkıp birincil görevini tekrar üstlenmesiyle birlikte işleri Genel Sekreter'e bırakma eğiliminin ve Genel Sekreter'in öneminin azalacağı da düşünülmüştü ama uygulama öyle olmadı. Daha önce olduğu gibi 1990'larda da uluslararası düzeyde barış ve güvenliği tehdit eden silahlı çatışmaları önlemek ya da sona erdirmek yönündeki girişimlerin büyük kısmı Genel Sekreter tarafından gerçekleştirildi (Franck, 1995: 360, 361). Nitekim 1992'de Genel Sekreter devlet ve hükümet başkanları düzeyinde toplanan ilk Güvenlik Konseyi toplantısında "dostça girişimini...daha fazla kullanmaya" resmen davet edildi (UN Doc. S/23500, 1992).

1945'te 99. maddenin kapsamına BM Antlaşması ihlallerini Konsey'in dikkatine sunma yetkisinin de eklenip eklenmemesi tartışılmış ve kabul edilmemişti. Yani Genel Sekreter BM'nin kurucuları tarafından Antlaşma'nın koruyucusu olarak



düşünülmemiştir. Oysa Ağustos 2001’de Konsey, Genel Sekreter’i “uluslararası hukukun ağır ihlali olaylarını” dikkatine sunmaya davet etmiştir (S/RES/1366, 2001). Yani Konsey Antlaşma’ya ilişkin olarak onun vermediği bir yetkiyi böylece Genel Sekreter’e tanımıştır (Johnstone, 2003: 441). Bu genişlemenin sürmesinin en önemli nedeni, BM’nin sahada yürüttüğü barış ve güvenliğe ilişkin operasyonların giderek artması, üstelik daha geniş görev tanımları ve daha büyük yetkilere sahip olmasıdır.

Aslında Genel Sekreter’in Irak’ta askeri eylem hakkındaki sözleri ve 1366 sayılı kararla üstlendiği görev gibi örnekler, onun küresel politikada önemli bir oyuncu ve hukuksal söylemin de etkili bir katılımcısı olduğunu göstermektedir. 99. madde kapsamında kabul edilmemiş olmasına karşın Genel Sekreter bu rolü en baştan beri oynamaktadır. Gerçekten de Genel Sekreter’in birçok şapkası vardır ve çoğunu da kendisi tasarlamıştır (Franck, 1995: 360). Ancak Antlaşma’da yetkisinin dayandırılacağı fazla maddi temel bulunmadığından, bunu zaman içinde ve şekillenmesine yardımcı olduğu kurumsal ve normatif bağlam içinde gerçekleştirmektedir. Nitekim her bir Genel Sekreter’in 99. maddeye getirdiği yorumlar önce üye devletler tarafından tartışılmakta, sonra bunun kabulü ya da reddi ortaya çıkmaktadır. Her organın, BM Antlaşması’nın kendi görev alanında kalan kısımlarını yorumlama yetkisi olduğu San Francisco Konferansı sırasındaki tartışmalarda kabul edilmiştir. Ancak eğer genel olarak kabul edilmezse bağlayıcı olmayacağı söyleniyordu (Johnstone, 2003: 444). Genel Sekreter’in kendi görev alanına ilişkin yaptığı yorumlar da bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Genel Sekreter çoğu zaman farklı fikirlerde olan Konsey ile Genel Kurul arasında uzlaşma noktalarını bulup kendi önceliklerini böylece gerçekleştirebilmektedir. Her iki organın kararlarının hazırlıklarını o yapmaktadır. Üstelik en tartışmalı kararları tarafsızlıkla uygulaması ve bunu yaparken bazı siyasi kararlar vermesi gerekmektedir (Thakur, 2002: 324). Barış gücü operasyonlarına ilişkin raporlar Genel Sekreter’in Konsey çalışmalarına yaptığı en önemli katkılar arasındadır. Hammarskjöld’un 1960’ta Kongo’daki kurumların çöküşünü “barış ve güvenliğe yönelik bir tehdit” olarak belirtmesi (UN Doc. S/4389, 1960), 39. maddenin yorumlanması üzerinde uzun dönemde son derece etkili olmuştur. Aynı şekilde, Thant’ın 1963 Yemen iç savaşına müdahale etmesi, BM örgütünün özü itibarıyla devletlerin ulusal yetkisine giren konulara karışmayacağını belirten Madde 2/7’nin yorumlanmasında belirleyici rol oynamıştır. Tahran’daki ABD Büyükelçiliği’nin basılması ve rehine alma olayı Waldheim tarafından 99. madde çerçevesinde ele alınmış ve uluslararası barış ve güvenliğe karşı bir tehdit olarak adlandırıldıktan sonra Konsey tarafından bu yönde karar alınmıştır. İnsan hakları konularını barış güçleri kapsamına dahil eden ise Cuellar olmuştur. Kofi Annan’ın katkısı, dostça girişimleri ve insan hakları açıklamalarıdır. Nijerya’nın uluslararası topluma dönüşü, İsrail’in 2000’de Güney

Lübnan'dan çekilmesi, Doğu Timor'daki girişimleri ve Kosova krizi sırasında ağır insan hakları ihlalleri karşısında harekete geçmek gerektiği ve Konsey'in bu noktada ana organ olması gerektiğini vurgulaması bu çerçevede değerlendirilmesi gereken durumlardır (Johnstone, 2003: 447, 449).

Ayrıca Genel Sekreter çok hassas bir iletişim ağının ortasında yer almaktadır. Hükümetler, sivil toplum örgütleri ve iş örgütleri ile doğrudan doğruya konuşmakta, sürekli olarak çok geniş bir alana yayılan konularda raporlar hazırlamaktadır. Her yıl Genel Kurul'a sunduğu rapor, ona gerekirse siyasi konuları üye devletlerin gündemine getirme şansını vermektedir (Johnson, 2003: 80). Tüm bu yollar Genel Sekreter'in kendi etkisini hissettirebileceği kurumsal ve normatif çerçeveyi şekillendirmesine yardımcı olmaktadır.

### **Kofi Annan'dan Ban Ki Moon'a: Sorunlar ve Öncelikler**

Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra, BM'de etkili olmak isteyen Genel Sekreter, hiçbir muhalefetten hoşlanmayan ABD'nin güvenini sağlamak zorundadır. Diğer taraftan, dünyanın geri kalanının güvenini korumak için ise Washington'a bağımlı olmadığını göstermesi zorunludur. Irak'ın işgali, Kosova, terörizm ve kitle imha silahları konularında bu durum çok açık bir şekilde görülmüştür.

Özellikle Konsey sürekli üyelerinin tutumu, Genel Sekreter'in görevini gerektiği gibi yerine getirmesini önemli ölçüde etkilemektedir (Rivlin, 1997). Nitekim Trygve Lie, U Thant ve Butros-Gali'nin sürekli üyelerle sürtüşmeleri nedeniyle görevde son derece güç zamanlar geçirdikleri, Hammarskjöld'ün de böyle bir dönemdeyken uçak kazasında hayatını kaybettiği bilinmektedir. Kısacası, Konsey sürekli üleriyle sürtüşme Genel Sekreter için çok nadir görünen bir durum değildir. Ancak sürtüşmeler yaşandığı halde Kofi Annan'ın görev süresi içinde hiçbir devletin desteğini tamamen kaybetmediği de görülmektedir.

Örgütün tüm işleyişinden ve diğer ana organların kendisine verdiği görevlerden sorumlu olan Genel Sekreter, göreve başlamasıyla birlikte bir dizi sorunu da üstlenmiş olacaktır. Ancak başarması gereken ilk görev, ABD'nin ve diğer sürekli üyelerin güvenini yitirmeden, BM'nin Irak'ın işgalindeki tutumu nedeniyle hayal kırıklığı duyan devletlerin güvenini tekrar kazanmaktır. Ancak bu noktada siyasi olarak belirleyici olanın üye devletler olduğu, Genel Sekreter olmadığı unutulmamalıdır. Genel Sekreter bağımsızlığa sahiptir, görevinin sınırları içinde kimi zaman hukuksal yorumlar yapması, kimi zaman bir siyasetçi gibi krizlere müdahale etmesi doğaldır. Ancak üye devletlerin vermesi gereken kararları Genel Sekreter veremez.

Etkisini en üste çıkarmak ve rolünü genişletmek isteyen her Genel Sekreter beş temel koşulu yerine getirmek zorundadır. En başta, Sekreterlik çalışanları kendisinin BM için ortaya koyduğu anlayışa sempati duymalı, onunla birlikte çalışmalıdır. İkinci olarak, tüm üye devletlerin güvenini korumalıdır. Üçüncü olarak, örgüte kaynak sağlayan devletlerin desteğini elde etmelidir. Dördüncü olarak, Güvenlik Konseyi'ni kontrol eden beş sürekli üye ve en başta da ABD'nin desteğini kazanmalı, en azından kaybetmemelidir. Son olarak ise gerektiğinde sivil toplumun desteğini kendi lehine harekete geçirebilmelidir (Thakur, 2002: 327-330).

2004 Yüksek Düzey Panel'in raporuna baktığımızda, BM'nin bundan sonraki dönemde ilgilenmesi gereken sorunlar altı maddede özetlenmektedir: Devletler arası savaş; iç savaş, insan hakları ihlalleri ve soykırım da dahil olmak üzere devletlerin içindeki şiddet; yoksulluk, bulaşıcı hastalık ve çevresel bozulma; nükleer, radyolojik, kimyasal ve biyolojik silahlar, terörizm ve sınır aşan örgütlü suç (<http://www.un.org...>) 2005 Dünya Zirvesi Raporu ise dört adet çok-taraflı çözüm gerektiren alan belirlemektedir. Bunlar; kalkınma, barış ve güvenlik, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ve BM'nin güçlendirilmesi olarak sıralanmaktadır.

Uluslararası barış ve güvenliğin korunmasına ilişkin sorunlara bakarsak, en başta İran ile Kuzey Kore'nin nükleer çalışmaları ve olası nükleer denemeleri, halen uluslararası kamuoyunun gündemini meşgul eden önemli bir konuyu oluşturmaktadır. Deneme yapmaları durumunda, iki ülkeye de yaptırım uygulanması sözkonusu olabilecek, bunu gözetecek olan da Genel Sekreter olacaktır. Lübnan'daki barış gücünün güvenliğinin sağlanması, en önemli başlıklardan biri olacaktır. Bugüne kadar bütün Genel Sekreterlerin gündeminde yer almış olan İsrail-Filistin sorunu da buna eklenmelidir. Darfur'da büyük insancıl krize BM üç yıldır müdahale edememektedir. Buradaki sorun yakın bir gelecekte çözülecek gibi de görünmemektedir. Irak'taki durum iç savaş koşullarına kaymaya devam etmektedir. ABD'nin 2007'de çekilme planları yaptığının ortaya çıkmasından sonra Irak'taki şiddetin durdurulması ve yeniden yapılanma BM'nin sorunlarından biri olmaya devam edecektir.

Doğrudan uluslararası barış ve güvenliğin korunmasıyla ilgili olmamakla birlikte, aslında BM reformu da bu konuyla yakından ilgilidir. Kofi Annan iki dönemlik görevi boyunca bu konuda en büyük ilerlemeyi kaydeden Genel Sekreter olmuştur. Ancak o bile üye devletleri herhangi bir şekilde Antlaşma'da değişiklik gerektiren bir reforma ikna edememiştir. Oysa gerek kendi raporlarında gerek kurduğu Yüksek Düzey Panel'in raporunda, reformun tam da BM'nin örgüt olarak uluslararası barış ve güvenliğin korunmasında etkili olmaya devam edebilmesi için şart olduğu ortaya çıkmaktadır. 2005 Zirve Raporu'nda eylem gerektiren dört sorun arasında reform da sayılmakta ve görevleri için gerekli olduğunu düşündüğü koşul ve önlemler

hakkında Genel Kurul'a tavsiyelerde bulunması istenmektedir. (<http://daccessdds.un.org...>)

Yeni Genel Sekreter'i bekleyen önemli bir BM-içi sorun, ilk olarak Irak'a ilişkin gıdaya karşılık petrol programı çerçevesinde ortaya çıkan örgüt içi yolsuzluk sorunudur. Özellikle Kofi Annan'ın oğlunun çalıştığı şirketin bu çerçevede bazı yolsuzluklara karışması Genel Sekreter'i zora sokmuş, Annan kötü yönetimin sorumluluğunu kabul etmiştir (Thakur, 2002: 339). Ayrıca bazı barış gücü misyonlarında cinsel istismar skandalları yaşanması ve hizmet satın alınmasında yaşanan yolsuzluklar da BM'nin bağımsız bir muhasebe ve araştırma olanağına sahip olması gereksinimini açıkça ortaya koymuştur. Nitekim 2004'te Annan İç Denetim Hizmetleri Bürosu'nun yeniden düzenlenmesini istemiş, Genel Kurul 2006'da bu büronun sadece Genel Sekreter'e değil muhasebe kayıtlarının denetimi ve araştırma işlevleri çerçevesinde üye devletlere de rapor vermesine karar vermiştir (UN Doc. A/60/692). Yeni Genel Sekreter'in bu süreci devam ettirmesi beklenmektedir.

## Sonuç

Genel Sekreter, hem örgütün en üst idari sorumlusu olarak hem de görevi gereği üstlendiği siyasi sorumluluklar çerçevesinde, ilk Genel Sekreter Trygve Lie'nin de dile getirdiği gibi neredeyse imkansız bir işi yerine getirmeye çalışmaktadır. Her Genel Sekreter gibi yeni Genel Sekreter Ban Ki Moon'un da BM görevleri içinde kalan bir alana kendi imzasını atması beklenebilir. Ancak seçim sürecindeki kapalılık ve yeni seçilen Genel Sekreter'in hemen her zaman genel olarak tanınmayan bir kişi olması, görevi devralıp icraatına başlamadan önce bu konuda bir tahminde bulunmayı mümkün kılmamaktadır.

Yeni Genel Sekreter'in en önemli işi, reform sürecini ilerletmek ve bu süreç içinde Irak'ın işgali sonrası önemli prestij kaybına uğrayan örgütü tekrar etkili konuma çıkarmak olacaktır. Doğal olarak her iki konudaki ilerleme de sadece Genel Sekreter'in değil, tüm üye devletlerin ama özellikle Konsey'in sürekli üyelerinin işbirliğini gerektirmektedir.

Üye devletlerin belirli bir konuda Genel Sekreter'in sunduğu görüşe katılması, bir taraftan görevinin getirdiği resmi otoriteye bir taraftan da aldığı konumların normatif olarak kabul edilebilir olup olmadığına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Genel Sekreter örneğin Konsey içinde ortaya çıkan görüş ayrılıklarını çözme yetkisine sahip değildir ama kendi görüşünü sunabilir. Bütün Genel Sekreterler bunu dikkatli bir şekilde yapmışlardır. Sundukları görüş belirleyici olmasa da önemli bir ağırlık

taşımaktadır. Bu nedenle de çok özenli bir şekilde kullanılması gereken bir araç oluşturmaktadır. Genel Sekreter kuvvet kullanma tehdidinde bulunamaz, ancak Konsey'in bu yetkisini yanına aldığı anda diplomasisi çok daha etkili olabilmektedir. Ayrıca Genel Sekreter'in kamuoyu önünde kınaması, herhangi bir ilgili taraf, devlet ya da sivil toplum örgütünün kınamasından çok daha etkili olmaktadır. Ancak her ikisinin de etkili olabilmesi için Genel Sekreter'in bu araçları doğru yerde, doğru zamanda ve doğru şekilde kullanması gereklidir.

## KAYNAKÇA

- Boutros-Ghali, Boutros (1996), "Global Leadership After the Cold War," *Foreign Affairs*, 75, 86-98.
- Cuellar, J.P. de (1994), "The Role of the UN Secretary-General," A.Roberts, B. Kingsbury (ed.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 125-142.
- Franck, Thomas M. (1995), "The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture," *European Journal of International Law*, 6, 360-387.
- Helms, Jesse (1996), "Saving the UN, A Challenge to the Next Secretary-General," *Foreign Affairs*, 75, 2-7.
- Johnson, Edward (2003), "The British and the 1960 Soviet Attack on the Office of the United Nations Secretary-General," *Diplomacy and Statecraft*, 14, 79-102.
- Johnstone, Ian (2003), "The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law," *Global Governance*, 9, 441-458.
- Listopadov, Nikolai (2006), "U Thant," *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 52, 144-166.
- Malanczuk, Peter (1997), *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, London: Routledge.
- Parker, Joakim E. (1993), "Electing the U.N. Secretary-General After the Cold War," *Hastings Law Journal*, 44, 161-184.
- Report of the Preparatory Commission of the United Nations*, UN Doc. PC/20 (1945).
- Rivlin, Benjamin (1997), "Leadership in the UN, 1997: The Secretary-General and the US- A Symbiotic Under Stress," *International Journal*, 52, 197-218.
- Schwebel, Stephen (1952), *The Secretary-General of the UN: His Political Powers and Practice*, New York: Greenwood Press.
- Thakur, Ramesh (2002), *United Nations, Peace and Security*, West Nyack, NY: Cambridge University Press.
- Trauttmansdorff, Ferdinand (2001), "The Organs of the United Nations," *United Nations: Law and Practice*, Franz Cede, L. Sucharipa-Behrmann (ed.) Brill: Leiden, 25-56.
- Urquhart, Brian, "The Next Secretary-General: How to Fill a Job With No Description," *Foreign Affairs*, 85, 15-22.

Metinde Geçen İnternet Kaynakları

<http://www.guardian.co.uk/korea/article/0,,1889800,00.html>

<http://www.un.org/documents/st.htm>).

<http://www.un.org.../apps/news/story.asp?NewsID=20255&Cr=ki-moon&Cr1=>

<http://www.un.org/secureworld/brochure.pdf>

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>