

Durum Değerlendirmesi

Türkiye Küresel Yönetişime Katılımda Ne Kadar Etkin?

Aęustos 2017 | 5

Emel Parlar Dal
Ali Murat Kurşun



Association of Researchers
On the Middle East and Africa

جمعیة دراسات الشرق الأوسط و أفریقیا

www.ordaf.org

Uluslararası sistemin ve onun bel kemiği olan uluslararası örgütlerin devamlılığı, etkinliği ve reformu meselesi yakın dönemin en çok tartışılan ve analizlere konu olan sorunu olarak karşımıza çıkmakta. Özellikle son dönemde artan küresel popülist politikalar ve Donald Trump'ın seçim kampanyası boyunca uluslararası örgütlerle ilgili kullandığı ve başkanlık döneminde de devam ettirdiği şüpheli söylem ve de devamında ABD'nin BM Kalkınma Ajansı, Nüfus fonu ve barış gücü operasyonlarına yaptığı katkılarda kesintilere gitme planları uluslararası örgütlerin konumunu bir kere daha tartışmaya açmış ve git-tikçe daha fazla gönüllü katkıya ihtiyaç duyan bu yapılara olan uluslararası bağlılığı ve inancı sarsma yolunu hızlandırmıştır. Ancak ABD'den yankılanan bu şüpheli söylemin aksine ise özellikle 2000'ler sonrasında Küresel Güney'deki yükselen güçlerin uluslararası sistemde aktif olmanın yolunu uluslararası örgütlerde görünür olmak stratejisi üzerine kurgulamaya başladığını görüyoruz. Bu stratejinin bir parçası olarak da yükselen güçlerin özellikle de BM çatısı altındaki faaliyetlerini görünür kılmak amacıyla BM sistemine hem personel, hem finansal hem de fikirsel katkılarını arttırma yoluna gittiklerini gözlemliyoruz.

Küresel otoritenin farklı merkezler arasında dağılma sürecine girdiği bu dönemde Türkiye'nin de aynı şekilde uluslararası sistemde sorumlu bir aktör olarak öne çıkma isteğinin bir sonucu olarak Küresel Güney ülkeleri olarak da kavramsallaştırılan diğer yükselen güçlerin takip ettiği stratejiye benzer bir şekilde özellikle de BM sistemine yaptığı personel, finansal ve fikirsel katkıyı arttırma eğilimine girdiğini görmekteyiz. Peki genel olarak uluslararası sistemde ve özel olarak da uluslararası örgütlerde muhtemel yeni bir köklü reform sürecine eli kuvvetli olarak girmeyi hedefleyen yükselen güçlerle mukayese edildiğinde Türkiye'nin küresel yönetişime ve özellikle BM sistemine katılımının arkasında hangi temel motivasyonlar bulunmaktadır ve bu sisteme yaptığı katkıları nelerdir? Buradan hareketle Türkiye, küresel yönetişimde nasıl daha görünür bir sorumlu aktör haline gelebilir?

Türkiye'nin Küresel Yönetişime Katılım Motivasyonları: Statü, Adil Temsil, Kurumsal Güç

Küresel güneyin yükselen aktörlerinin, uluslararası örgütlerin karar alma mekanizmalarında daha fazla söz sahibi olabilmek ve çok taraflı diplomaside etkin birer aktör olarak ortaya çıkabilmek ve uluslararası sistemin işleyişini ilgilendiren pek çok alanda daha esnek politikalar üretebilmek gibi motivasyonlar ile küresel yönetişime katkılarını arttırdığını görüyoruz. Tıpkı diğer batı dışı aktörlerde gözlemlendiği gibi Türkiye'nin de küresel yönetişime katılım stratejisinin özellikle 2000'ler ile birlikte hem pragmatik hem de sistemik boyutları olan üç temel motivasyon üzerine kurgulandığı ileri sürülebilir: statü arayışı, adil temsil talebi ve kurumsal güç isteği.

Bu üç temel motivasyon arasında özellikle en belirgin olan ve Türk siyaset yapıcılarının söylemlerinde de sıklıkla kendine yer bulan motivasyon Türkiye'nin uluslararası hiyerarşik düzende statüsünü artırma isteğidir. Bu statü yükseltme isteğinin Türkiye'nin artan maddi gücününün bir sonucu olarak karşımıza çıktığı gibi yine aynı şekilde diğer yükselen güçler arasında kendine yeni bir konum edinerek uluslararası sistemdeki partnerlerini çeşitlendirme arzusunun bir sonucu olduğunu söylemek gerekiyor. Türkiye'nin 2009-2010 ve 2015-2016 BM Güvenlik Konseyi adaylıkları da statü arayışı motivasyonunun

Türk dış politikasını küresel yönetişime ve özellikle BM sistemine yatırım yapmasına yönlendiren en önemli yakın dönem örnekleri olarak gösterilebilir. Statü arayışı motivasyonu üzerine kurulu olan partner çeşitlendirme stratejisinin de zaman zaman bölgesel ve küresel olarak manevra alanı daralan Türk dış politikasına alternatif muhataplar ve gündemler yaratmak hedefi ile kurgulandığı düşünülebilir.

Bunun ile doğrudan ilişkili olan bir diğer küresel yönetişime katılım motivasyonu olarak kurumsal reform çabaları yoluyla adil temsil sağlama talebi ortaya çıkmaktadır. Bu motivasyon bağlamında Türkiye bir diğer temel küresel yönetim stratejisini BM'de kurumsal reform taleplerini daha sesli hale getirerek kapsayıcı ve temsili yüksek bir organa duyulan ihtiyacı vurgulamak çerçevesinde şekillendirmiştir. BM sistemini oluşturan Dünya Bankası, IMF vb. kuruluşlarda daha fazla oy gücü, BM Güvenlik Konseyi'nde köklü reform gibi bu aktörlerin kurumsal görünürlüğünü arttıracak taleplere uygun bir söylem geliştiren Türk dış politikasının, bu motivasyonun hayata geçirilmesinin bir gerekliliği olarak da BM sistemine yaptığı katkıları şekillendirmeye başladığı ileri sürülebilir.

Türkiye'nin BM sistemine yaptığı katkıların arka planını anlamaya yardımcı olan bu çerçevenin üçüncü motivasyonunu ise Türkiye'nin uluslararası sistemde talep ettiği kurumsal güç isteğinin oluşturmaktadır. Gerçekten de diğer yükselen güçlerin aksine bölgesel anlamda daha az kurumsal alternatiflere sahip olan Türkiye'nin, geleneksel olarak temel kurumsal sosyalleşme stratejisini BM üzerine kurduğunu ve personel, finansal ve fikirsel düzlemlerde yaptığı katkıları ile BM üzerinden küresel bir kurumsal güç talep etmeye çalıştığını görüyoruz.

Türkiye'nin BM sistemine yaptığı katkıların temel motivasyonunu oluşturan bu arka planı çizdikten sonra, devamında Türkiye'nin küresel yönetişime katkısını gözlemlenebilir bir şekilde arttırmış olan diğer yükselen güçler arasında nasıl konumlandığını incelemekte fayda var.

Türkiye Küresel Yönetişime Bir Yükselen Güç Gibi Katılıyor mu? Personel, Finansal ve Fikirsel Katkı

Küresel yönetişime ve özellikle BM sistemine yapılan katkıyı ölçmenin bir takım zorlukları bulunmaktadır. Bu sisteme aktarılan finansmanın bir bölümünü zorunlu ödemeler oluştururken bir bölümünü ise devletlerin kendi inisiyatifleri doğrultusunda yaptıkları gönüllü katkılar şekillendirmektedir. Bu yazıya konu olan bulgular da 2008-2014 dönemi için Türkiye ve BRICS ülkelerinin BM sistemine (BM ve BM'ye bağlı tüm ajans ve programlar, Dünya Bankası, IMF, BM barış gücü operasyonları) katkılarını ölçmek için uyguladığımız ve TÜBİTAK tarafından desteklenen projemizin sonuçlarına dayanmaktadır.

Buna göre elde edilen sonuçların genel bir değerlendirmesi yükselen güçler arasında Türkiye'nin BM sistemine yaptığı katkının konumu açısından şu tabloyu ortaya çıkartmaktadır: Ele alınan ülkeler arasında yapılan katkılar ve maddi güç unsurlarını dikkate alan hesaplamalar sonucunda yükselen güçler arasında BM sistemine maddi potansiyelini en iyi aktaran ülkeler olarak Hindistan, Güney Afrika ve Rusya öne çıkarken Brezilya, Türkiye ve Çin potansiyelini daha az aktarabilen ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu çalışmamız aynı zamanda Türkiye'nin en düşük katkı performansını finansal

alandan verdiğini; buna karşılık personel ve fikirsel katkıda kısmen daha aktif bir katkı sağladığını ortaya koymaktadır.

BM sistemine personel katkı düzenini oluşturan BM'nin tüm kurumlarına ve barış gücü operasyonlarına sağlanan personel düzenleri dikkate alındığında Türkiye, BRICS ülkeleri ile mukayese edildiğinde, sırasıyla beşinci ve dördüncü olarak konumlanmaktadır. BM kurumlarına sağlanan personel bakımından bu durum BM tarafından da doğrulanmakta zira BM sekreterliği raporlarında Türkiye'yi az temsil edilen ülkeler arasında listelemektedir. Barış gücü operasyonları açısından değerlendirildiğinde ise Türkiye'nin bu konumunu özellikle son yıllardaki gelişmeler ışığında okumak faydalı olacaktır. Zira Türkiye özellikle Arap Baharı sonrası dönemde kendi coğrafyasında daha bağımsız bir güvenlik aktörlüğü oluşturma yolunu tercih etmiş ve çabalarını, BM sistemi üzerinden kurgulamak yerine, askeri üsler kurmak gibi daha tek taraflı çözüm içeren uygulamalara yönlendirmiştir.

Türkiye'nin BRICS ülkeleri ile mukayese edildiğinde küresel yönetişime katkı sağlamada en zayıf kaldığı alan olan finansal düzen incelendiğinde ise Türkiye'nin kendi açısından en iyi performansını küresel sağlık fonlarında, kurum düzeyinde de BM Kalkınma Ajansı özelinde gösterdiği ortaya çıkmakta ancak genel olarak bu katkıların BRICS ülkelere göre düşük kaldığı gözlemlenmektedir. Yükselen güçlere oranla bu düşük performansın sebebinin Türkiye'nin daha ziyade BM dışı fonları tercih etmesinden kaynaklandığını ileri sürülebilir. Türkiye'nin 'insani yardımları' niş diplomasi alanı olarak belirlemiş olması, BM'nin ilgili fonlarında Türkiye'nin nispeten düşük bir performans göstermesinin bir sebebi olarak ortaya çıkıyor. Aynı şekilde kalkınma yardımı alanı incelendiğinde de OECD verileri Türkiye'nin sağladığı kalkınma yardımlarının neredeyse sadece %1'inin BM sistemi üzerinden transfer edildiğini ortaya koymakta. Ancak bu sonuçların ortaya çıkardığı bir diğer önemli husus ise Türkiye'nin uzun yıllardır bireysel olarak yatırım yaptığı küresel sağlık alanında BM sistemine daha aktif katılım sağlayarak yükselen güçler arasında kolayca öne çıkabileceği ve küresel sağlık konusunu çok taraflı diplomasisinin bir niş alanı haline getirebileceği gerçeğidir. Kısacası Türkiye'nin, küresel yönetişime finansman sağlama konusunda diğer yükselen güçlerin yaptığı gibi BM ve BM dışı fonlar arasında denge kurmak yerine BM dışı olan ve bağımsız hareket etmeye imkan tanıyan fonları daha çok tercih ettiği ileri sürülebilir.

Fikirsel düzen incelendiğinde ise Türkiye'nin BRICS ülkeleri arasında üçüncü sırada konumlandığı ve fikirsel düzenin de Türkiye'nin en iyi performans gösterdiği alan olduğu karşımıza çıkıyor. Bu durum esasen çok da şaşırtıcı değil. Zira Türkiye diğer yükselen güçler ve özellikle Çin, Rusya gibi ülkeler ile mukayese edildiğinde küresel yönetişime fikirsel katılım sağlayacak daha güçlü bir sivil toplum yapısına sahip. BM kurumlarına akredite olan ve toplantılarına katılım sağlayan Türk STK'ları üzerinden yapılan bu değerlendirmenin ötesinde Türkiye'nin devlet olarak sponsorluğunu yaptığı BM Az Gelişmiş Ülkeler Konferansı, Dünya İnsani Zirvesi gibi BM inisiyatif ve konferanslarının da fikirsel katılım noktasında son yıllarda Türkiye'ye ivme kazandırdığını söyleyebiliriz.

BRICS ülkeleri ile yapılan bu karşılaştırma sonucunda Türkiye'nin maddi potansiyeline oranla nispeten daha düşük bir performans ile küresel yönetişime katıldığı gözlemlenmekte ancak bu durum aynı zamanda Türkiye'nin planlı bir program ile bu yükselen güçler arasında kolay bir şekilde daha görünür hale gelebileceğini ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye Küresel Yönetişimdeki Katkısını Etkin Kılmak için Ne Yapmalı?

Türkiye ve BRICS ülkelerinin küresel yönetim katkılarını ortaya koyan bu çalışma Türkiye'nin hem katkısını arttırmak ve hem de mevcut katkısını yükselen güçler arasında daha görünür kılmak açısından şu üç temel stratejinin uygulanmasının hızlı sonuçlar verebileceğini işaret ediyor: öncelikli alanların belirlenmesi ve çeşitlendirilmesi, örgüt ve kurum bazlı ortaklıklarda esnekliğin sağlanması ve BM içerisindeki gönüllü fonlara daha fazla yatırım yapılması.

İlk olarak Türkiye'nin mevcut küresel yönetime katılım performansı hakkında bir farkındalık yaratılarak Türkiye'nin BM'nin küresel yönetimi ilgilendiren hangi alanlarda uzmanlaştığının ve daha çok yatırım yapması gerektiğinin daha belirgin hale gelmesi gerekmektedir. Elde edilen veriler üzerinden Türkiye'nin daha fazla katkı sağlayarak kendini görünür hale getirebileceği başlıklar arasında BM Kalkınma Ajansı (UNDP), Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler bütçesi, BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC), BM Cinsiyet Eşitliği ve Kadınların Güçlendirilmesi Kuruluşu (UNWOMEN), Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi kurum, fon ve programlar gelmektedir. Yani Türkiye'nin zaten uzun zamandır yatırım yaptığı kalkınma, sağlık, tarım, kadın hakları, eğitim-kültür gibi alanlarındaki katkısını BM sistemine daha fazla yönlendirerek küresel yönetimde yükselen güçler arasındaki konumunu daha da pekiştirebileceği söylenebilir.

İkinci olarak Türkiye küresel yönetimde örgüt ve kurum bazlı koalisyon esnekliğini sağlamak amacıyla Kuzey-Güney; Güney-Güney ve bölgesel gruplanmalarda kendine daha fazla yer aramalı ve bunların üçünü de kapsayacak şekilde bir küresel yönetim stratejisi oluşturmalıdır. Zira Türkiye'nin özellikle Güney-Güney koalisyonlarında olmayışı Türkiye'yi BM'yi ilgilendiren reform süreçlerinde yalnız bir konumda bırakmakta ve yaptığı katkılar oranında bir söz hakkı elde etmesinin önünde engel teşkil etmektedir. Yani Türkiye'nin küresel yönetimin farklı gruplanmalarında kendine görünürlük sağlayacak bir konum arayışında olmasının Türkiye'ye yaptığı katkıları daha görünür hale getirme potansiyelini sağlayacağı ileri sürülebilir.

Üçüncü ve son olarak Türkiye'nin hali hazırda bağımsız olarak BM dışı fonlara sağladığı katkının bir kısmını BM sistemine gönüllü katkı formunda kaydırması Türkiye'ye daha fazla görünürlük sağlayacaktır. Zira daha çok gönüllülük esası ile işleyen fonlarda finansman sahiplerinin söz hakkı daha fazla olmaktadır. Bu da Türkiye'yi BM altındaki bu fonların idaresinde daha fazla söz sahibi olma fırsatını sağlayacaktır. Özellikle bu tür fonların en büyük destekçisi olan ABD'nin bu fonlara vereceği katkıları büyük oranda kesme planları dikkate alındığında bu yönde atılacak bir adım Türkiye'ye diğer yükselen güçlerin yanında BM sisteminin idaresinde daha fazla söz hakkı sunacaktır.

Kısacası bugün yükselen güçler yükselen popülizm ve düşüşe geçen uluslararasıılığın etkisi ile daha önce hiç olmadığı kadar uluslararası sistemde ve bunun en büyük çatısı olan BM'de daha görünür olma ve söz hakkına sahip olma fırsatını ele geçirmeye yakınlardır. Böylesi bir dönemde Türkiye'nin de mevcut katkılarını göz önünde bulundurarak alternatif politikalar üzerinden BM sistemine daha fazla yatırım yapması durumunda yakın

gelecekte Türkiye'ye yeniden yapılandırılmış bir uluslararası sistemde daha görünür olma imkanı tanıyacağı ileri sürülebilir.

Yazarlar Hakkında

Emel Parlar Dal

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler bölümünde doçent olarak görev yapan Parlar Dal, 2010-2011 yılları arasında İsviçre hükümeti bursu ile Cenevre'de Graduate Institute of International and Development Studies'de ve 2013 yılında Oxford Üniversitesi St. Anthony's College Middle East Centre'da misafir öğretim üyesi olarak araştırmalar yapmıştır. Parlar Dal'ın çalışmaları Türk dış politikası, yükselen bir güç olarak Türkiye, Türkiye'nin BRICS ülkeleri mukayesesinde küresel yönetim politikaları gibi konuların yanında Türk-İran ve Irak ilişkileri ve Ortadoğu'da devlet dışı silahlı aktörler gibi alanları da kapsamaktadır. Emel Parlar Dal'ın son makaleleri *Turkish Studies*, *International Journal*, *Perceptions*, *Third World Quarterly*, *Global Policy*, *International Journal* ve *Cambridge Review of International Affairs* gibi dergilerde yayınlanmıştır.

Ali Murat Kurşun

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler bölümünde araştırma görevlisi olarak görev yapan Kurşun, küresel yönetim, Türk dış politikası ve Ortadoğu bölgesel düzeni konularında çalışmalar yapmaktadır. Kurşun'un son makaleleri *Global Policy* ve *International Journal* dergilerinde yayınlanmıştır.



Association of Researchers
On the Middle East and Africa

جمعية دراسات الشرق الأوسط و أفريقيا