

Kitap Deęerlendirmesi

Demokratikleşme Sürecinde Ordu: Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Reformu Üzerine Düşünceler

Narcis Serra

Ömer Aslan

Dr. | Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü

2010 yılında başlayan Arap İsyancıları, silahlı kuvvetlerin demokratik geçiş süreçleri açısından oynadıkları kritik rolü bir kez daha ortaya koydu. Orduların yeni duruma yönelik değişen tepkileri ve takındıkları farklı tutumlar, isyanların, Mısır'dan Tunus'a kadar ülkelere göre farklılaşan seyrini belirleyen faktörlerin başında geldi. Silahlı kuvvetlerin demokratik geçiş süreçlerinde oynadığı bu role rağmen, bu alanda yol haritası sunabilecek, teori ile uygulamayı birleştiren kaynakların sayısı oldukça azdır. İspanya'da demokratik geçiş (transition) ve sağlamlaştırma (consolidation) süreçlerinde en kritik dönemde sekiz yıl İspanya Savunma Bakanlığı yapmış Narcis Serra'nın *Demokratikleşme Sürecinde Ordu: Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Reformu Üzerine Düşünceler* başlıklı kitabı ender kaynaklar arasında yer almaktadır. Serra, uygulamanın içinden gelerek teoriye dönük gerçekçi ve faydalı geri bildirimler sağlamanın yanı sıra, bu süreçlere girişecek hükümetler için de oldukça kullanışlı bir yol haritası sunar. Bunu yaparken, İspanya örneğini evrensel bir model olarak sunmamaya, İspanyol tecrübesinin farklı ülke örneklerine uyarlanarak takip edilebileceğini açıkça belirtir. Serra'nın anlatımıyla İspanya tecrübesi, 2002 yılından bu yana güvenlik sektörü reformuna girişmiş, ordusunun demokratik kontrolünü sağlama yolunda ciddi hatalar da yapmış Türkiye için de oldukça öğreticidir.

Yazar kitabın ilk bölümünde demokratik geçiş ve sağlamlaştırma kavramları üzerine mevcut literatürle sıkı bir angajmana girer. 'Askeri reform'

kavramından ne anlaşılması gerektiğini ve bileşenlerini tartışır ve demokratik geçişlerde silahlı kuvvetlerin demokratik reformunun önemini bir kez daha ortaya koyar. Serra'ya göre “geçiş safhası, demokratik yollardan seçilen sivillerin askerlerin siyaset yapımı sürecine müdahalesini, [askerlerin] ya hükümet işlerine katılımlarının sona ermesiyle ya da seçilmiş otoritelerin faaliyetlerini veto etme veya baskı altına alma yönündeki tüm etkilerinin ortadan kaldırılmasıyla önlemeyi başardıkları süreçtir. . . *sağlamlaştırma* aşaması, seçilmiş sivil hükümetin askeri politikalar ve savunma politikaları oluşturabildiği, bunların uygulanmalarını sağladığı ve silahlı kuvvetlerin faaliyetlerini yönettiği bir aşamadır” (s. 39). Serra, hem demokratik geçiş hem de sağlamlaştırma kavramlarını *süreç* olarak ele alır; herhangi bir noktanın ya da tekil olayın geçiş veya sağlamlaştırma dönemini bitirdiğini düşünmez. Teknik ve yasal değişimler kadar uygulamayı ve yasanın gerçek politika süreçlerinde takip edilebilmesini öne çıkarır. Örneğin, “ordu, olası askeri darbeler açısından artık bir tehdit oluşturmadığı zaman sağlamlaştırmanın sonuna geldiği sonucuna varamayız” görüşündedir (Serra, s. 279). Kitabının büyük bir kısmını İspanya tecrübesini anlatmaya ayırırken, kitabın son bölümünü ABD’de 1990’larda ortaya çıkan sivil-asker ilişkileri tartışmasını değerlendirme ve bu alandaki yeni teorileri tartışmaya ayırır.

Serra'ya göre, silahlı kuvvetlerin demokratik reformu *ordunun denetiminden* ibaret değildir. Demokratik sivil denetimin yanı sıra, etkinlik ve verimlilik kavramları üzerinde de durulmalıdır (s.43). Orduların demokratik sivil denetimi sağlanmalı ama orduların kendilerine verilen misyonu en etkin ve en verimli şekilde yaptıklarından da emin olunmalıdır. Orduların demokratik denetimi ise konuda yetkili sivil kurumların da gerekli bilgiye sahip olmalarıyla mümkün olabilir. Seçilmiş sivil hükümetlerin “güvenlik güçlerine tayin edilen geniş kapsamlı görev ve misyonların yerine getirilmesi açısından da kendilerinden istenilen yaptıklarından emin olacak kadar bilgi sahibi olmaları gerekir” (s.43). Bu da her şeyden önce güçlü bir sivil Savunma Bakanı ve sivil, konusunda bilgili uzmanlardan oluşan bir Savunma Bakanlığı gerektirir (ss.100-102, 233).

Serra'ya göre “Savunma Bakanı’na özel bir önem verilmelidir.” Savunma Bakanını güçlendirmenin yollarından birisi Başbakanın bazı rollerini Savunma Bakanı’na devretmesidir (s. 89). Yine bu tür reform süreçlerinde Savunma Bakanları uzun süre görevde kalmalı, kısa süreli bakanlıklardan kaçınmalıdır. Ayrıca, ordular bu tür süreçlerde Savunma Bakanı’nın görevinin orduya emir vermek ya da orduyu yönetmek değil, onları ‘desteklemek’ olduğu düşüncesine kapılabilir. Ancak “Sivil Bakan sivil-asker ilişkilerinde temel meselenin “güç” olduğu konusunda çok net olmalıdır ve bakan olarak dizginleri elinde tutmalıdır” (s. 100). Savunma Bakanını güçlendirmenin yollarından biri gerek-

li yetki devrinin yapılmasıysa, bir diğeri de Savunma Bakanının bu süreçlerde askeri istihbarat servislerini kontrolü altında tutmasıdır. Öncelikle, İspanya'da genel müdürleri asker olan ve Silahlı Kuvvetlerin parçası olarak görülen *Guardia Civil* ve Ulusal Polis örneklerinde görüldüğü gibi, istihbarat servislerinin ve polisin de ordunun kontrolünden çıkarılması gerekir (s.113). Ardından, askeri istihbaratın demokratik reform sürecinde Savunma Bakanının emrinde olması ve ona bağlı olarak çalışması gerekir (ss.91, 234-235).

Sivil-asker ilişkileri literatüründe, sivil hükümetler ve ordular arasında sert bir ayrımı savunan ve 'profesyonel ordu' kavramını öne çıkaran Huntington'cu ekol, askeri terfi sistemi ve eğitim gibi konuların orduların denetimine bırakılmasını, yani bu alana sivillerin müdahale etmemesini savunur. Ancak Serra, böyle bir tutumun orduların 'otonomilerini' veya 'has alanlarını' istenmeyen şekilde besleyeceğini, bu nedenle sivil hükümetlerin demokratik geçiş süreçlerinin selameti için bu alanlara da tereddütsüz müdahale etmesi gerektiğini savunur (s.107; 217). Siyasi ordularda müdahaleci kurumsal kültürün kısmen askeri eğitimlerle devam ettirildiği ve nesilden nesile aktarıldığı düşünüldüğünde ve terfi sisteminin de ordunun siyasete müdahaleci duruşunu devam ettirmek için bilinçli şekilde kullanıldığı göz önüne alındığında, Serra'nın bu konudaki duruşu haklıdır. Askeri eğitimin reformu söz konusu olduğunda, bu İspanya örneğinde Savunma Bakanlığına bağlı Eğitim Birimi'nin ve ardından Eğitim Genel Müdürlüğünün kurulmasıyla sağlanmıştır (s.218).

Oldukça kapsamlı ve süreklilik talep eden bir reform olarak silahlı kuvvetlerin demokratik reformunun salahiyeti büyük bir siyasi uzlaşmayı da gerektirmektedir. İspanya örneğinde partilerarası siyasi uzlaşının *Moncloa* Anlaşmalarıyla ortaya konduğunu belirten Serra konunun önemli şu cümlelerle anlatır: "Siyasi partiler arasında askeri konularda —ve dış politika— konularında varılan fikir birliği, bu değişimler sırasında askeri, siyasal ve kurumsal talepleri yumuşatan anahtar bir faktördür. . . ordu, politikacıların demokratik geçiş ve askeri reform konusundaki iradelerinde birlik içinde olduklarını görmelidir" (ss. 55-56;87; 184, 278;). Böylesi bir uzlaşma, orduların demokratik reform taleplerine ve çalışmalarına direncini zayıflatırken, reformcu hükümetin de meşruiyet zeminini sağlamlaştırmasına yardımcı olur (s. 57). NATO, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri gibi dış çıplar, demokratik askeri reformu desteklemesi bu tür süreçleri kolaylaştırırken (s.85-86, 96-97), "ordu müdahalesini gerektirmiş olan, devam eden ya da yeni silahlı çatışma, orduyu sivil hükümetle ilişkilerde güçlü bir konuma getirir" (s. 85) ve süreci zorlaştırır (ss.119-121; 229). Sivil-asker ilişkileri literatüründe de sıkça bahsedildiği gibi, İspanya'da ETA, Pakistan'da Taliban veya Türkiye'de PKK terör örgütlerinde olduğu üzere, ülke içinde mevcut te-

rör tehdidi ve terörle mücadele orduların ilgisini ülke içerisine yöneltir ve reforma karşı direnç sermayelerini arttırabilir.

Serra'nın İspanya tecrübesinden yola çıkarak yaptığı en önemli uyarılardan birisi silahlı kuvvetlerin demokratik reformu konusundaki reformların sıralamasının önemli olduğudur. Bu sıralama ülkeden ülkeye değişebilirse de, Serra'nın kitabında önerdiği adımların kendine ait bir iç mantığı bulunmaktadır. "Silahlı kuvvetlerin faaliyetlerine yol göstermekte tecrübeli bir Bakanlığın desteği olmadan askeri eğitimde reform yapmak yanlıştır. Şayet Bakanlık askeri okullara ve öğretim merkezlerine girişleri denetleyemiyorsa, silahlı kuvvetlerin kadınlara açılmasını emretmek de yanlış olacaktır" (Serra, s. 230). Ve daha da önemlisi "eğer onu yönlendirecek, yönetecek ve hepsinin ötesinde uygulanmasını garanti edecek araçlar yoksa, bir reform, ilan edilmek bir yana, hiç başlamamalıdır" (s., 231-232).

Serra, bu reform sürecinin neyi başarmayı amaçlaması gerektiğine dair kafa karışıklığını sona erdirmek adına, askeri reformun, darbe ihtimali ortadan kaldırıldığında başarıya ulaşmış olmadığının altını çizmektedir. Reformun amacı, olası darbeleri önlemekten çok daha geniş kapsamlıdır. "Silahlı Kuvvetleri demokratik sisteme uygun hale getirmek, hükümetin güvenlik politikasını ve askeri politikayı belirlemesi ve uygulaması ve aynı zamanda silahlı kuvvetleri devlet idaresine, devletin diğer kuvvetleriyle diyaloga giren bir kurum olarak değil, onun bir parçasıymışçasına entegre etmek demektir" (S. 279). Ve sivil-asker ilişkileri ordu komutanlarıyla hükümet yetkilileri arasında sorunların yaşanmadığı bir alan olarak algılanmamalıdır. Tüm liberal demokratik-sivil asker ilişkilerinde ordular ile hükümetler arasında kamuoyuna da yansıyan anlaşmazlıklar olur. Önemli olan bu tartışmalarda son sözü sivillerin söylemesi, ordunun da buna boyun eğmesidir. Reformdaki "amaç, sivil-asker ilişkilerinde sorun yaşanmayan bir aşamaya değil, sivil üstünlüğün sorgulanmadığı ve sorunların hâlihazırdaki demokrasilerde yerleşmiş parametreler içinde konumlandığı bir duruma erişmektir" (s. 185). Demokratik geçiş sürecine 1975 yılında başladığı söylenen İspanya'da altı sene sonra bir darbe girişiminin meydana gelmesi ve kalkışmanın başarıyla savuşturulması, Türkiye gibi ülkeler için İspanya tecrübesinin önemini bir kat daha arttırmaktadır. Serra'nın 'yeni bir darbeden kaçınma takıntısının reformda doğru bir bakış açısına ulaşmanın önünde bir engele dönüşebileceği' hatırlatması oldukça kıymetlidir (s. 180). Tüm bu açılardan bu kitap, silahlı kuvvetlerin demokratik reformunu arzulayan ancak bu yolda sağlam yol haritalarına muhtaç olan ve/veya bilinçli ve rasyonel adımlardan çok içgüdü ve reflekslerle hareket eden geçiş ülkeleri için önemli olduğu kadar, silahlı kuvvetlerin demokratik reformunu çalışan uzmanlar için de bir başucu kaynaktır.