

Yazar: (E)Tuğg.Dr. Oktay Bingöl

21. Yüzyılda Ulusal Güvenlik Kavramının ve Güvenlik Bürokrasisinin Dönüşümü

Küresel ve ulusal düzeyde güvenlik, barış ve istikrar kapsamında 21. yüzyılın ilk on yılı ile bir önceki yüzyılın aynı dönemi kıyaslandığında bariz farklılıklar göze çarpar. 20. yüzyılın başlarında insanlık için temel tehdit; emperyalist ve sömürgeci güçler arasındaki kıyasıya güç mücadelesi, bölgesel savaşlar ve iki büyük savaşın yaklaşan ayak sesleri olmuştur. Bu görünüm büyük ölçüde Avrupa'daki güç dengesinin göreceli anarşik yapısından kaynaklanmıştır.

İki dünya savaşının ve yarım asırlık bir soğuk savaşın sığıdığı 20. yüzyıl, ağır mirasını sonraki yüzyıla devrederek ve insanlığa ağır bedellere mal olarak tamamlanmıştır.

21. yüzyılın ilk on yılı bir önceki yüzyılda olduğu gibi anarşiye yatkındır. 1990'ların "Tek Kutuplu Sistemi" ya da "Soğuk Savaş Sonrası Düzen" sarsıldıkça anarşik görünüm artmıştır. Küresel ve alt bölgesel sistemler gittikçe tek bir hegemonun, hatta bölgesel güçlerin düzenleyemeyeceği kadar kaotikleşmiştir. Günümüzde bu koşullarda muhtelif devlet dışı aktörler geçmişte hiç olmadıkları kadar etkinlik kazanmışlar ve devletlerden rol çalmışlardır.

Her iki yüzyılın ilk bölümlerinin temel benzerliğini, uluslararası sistemin ve bölgesel alt sistemlerin anarşik yapıları; farklılıklarını ise tehditlerin çeşitleri ve kaynakları ile açıklamak mümkündür.

20. yüzyılda ulusal güvenlik tehdidinin kaynağı ve türü bellidir. Hasım devletler veya devlet iddiasındaki siyasi birimler tehdidin kaynağıdır. Tehdit ise tartışmasız bir şekilde devletlerarası konvansiyonel/nükleer savaştır. Dolaylı ve örtülü terörizm ile ulusal ve etnik nitelikli ayaklanmalar savaşın muhtelif türevleri olarak değer kazanmıştır.

21. yüzyılda tehdidin çok boyutluluğu ile yeri, yönü ve zamanı bakımından tahmin edilemezliği esastır. Tehdit sadece hasım devletlerin askeri kapasitelerinden veya ekonomik ve ticari güçlerinden kaynaklanmaz, çoklu etmenler söz konusudur. Bu kapsamda 21. yüzyılın tehditleri;

- konvansiyonel askeri tehdit,
- nükleer tehdit,
- biyolojik ve kimyasal silahların kullanımı,
- yukarıdakileri kapsayan topyekun savaş,
- sınırlı savaş,
- temsil (vekalet) savaşları,
- siyasal şiddet,
- terörizm,
- ideolojik, dinsel, etnik ve ayrılıkçı ayaklanmalar,
- ulusal ve küresel her tür kaçakçılık,

- uyuşturucu üretim ve ticareti,
- büyük çaplı kuraklık, küresel ısınma ve su taşkınları,
- kitlesele göç ve mülteci hareketleri,
- küresel salgın hastalıklar,
- enerji kaynakları ve enerji nakil hatlarına olası saldırılar,
- bilişim suçları,
- büyük çaplı ve sistemik yolsuzluk, siyasi çürüme ve yozlaşma,
- ekonomik, finansal ve ticari suçlar olarak geniş bir yelpazede sıralanmaktadır.

Yüzyılımızın devletleri ulusal güvenlik politikalarını ve sistemlerini bu tehditleri karşılayıp bertaraf edebilecek şekilde oluşturma yönünde çaba göstermektedirler. Ancak, her devletin bunu başardığını iddia edebilmek zordur.

Başarının ilk koşulu güçlü bir devlet ile askeri, ekonomik, sosyal, kültürel, psikolojik ve siyasi kapasitenin varlığıdır. Güçlü devlet ise ancak kurumlar arası işbirliği ve karşılıklı güvenin yüksek olduğu; siyasi kayırmacılık, himayecilik ile rant kollama kültüründen bağımsık, liyakate dayalı, etkinliği ve yeterliliği kanıtlanmış bir bürokrasinin teşkiliyle ortaya çıkabilmektedir. Güçlü devletlerin ulusal güvenlik politikaları ve sistemleri kapsamlı, çok boyutlu, entegre ve esnekler.

Günümüzde ulusal güvenlik politikasının planlayıcıları ve uygulayıcılarını; kamu bürokrasisinin özel ve uzmanlaşmış bir bölümü anlamında *güvenlik bürokrasisi* olarak kavramsallaştırmak doğru bir yaklaşımdır. Bu yazının kalan kısmında güvenlik bürokrasisinin bazı özelliklerinin tartışılması amaçlanmıştır.

Önceki yüzyılda güvenlik bürokrasisi hakkında konuşulduğunda akla ilk gelen askeri bürokrasi ya da savunma bürokrasisi idi. 20. yüzyılın ilk dönemlerinde ulusal güvenlik politikasının tespitinde askeri gücün ve dolayısıyla askeri bürokrasinin öncelikli yeri tartışmasızdı. Bu durum aslında savunmanın güvenliğe, gücün askeri kapasiteye eşitlenmesinde de göze çarpıyordu. Uzun dönemli ve çok cephele savaş planları askeri gücü ve askeri planlayıcıları öne çıkarıyor, ulusal güvenlik planlamasını savaş planlarının bir parçası haline indirgiyordu. Bu noktada, 1900'lü yıllarda Almanların Schlieffen Planı ile Fransızların Plan XVII'nin neredeyse çeyrek asırlık süreyle her iki ülkenin ulusal güvenlik politikası anlamına geldiğini anımsamak gerekir.

O yıllarda *güvenlik sektörü* sadece savunma ya da askeri sektöre eşitlenmişti. Günümüzde bile alanlarında saygınlıkları kabul edilen sözlükler ve ansiklopediler ile çoğu başvuru dokümanları güvenlik sektörünü askeri alana tahsis eder, ordu ve savunma olarak tanımlar. Bu aslında bir asır geride kalmışlıktır.

Güvenlik sektörü, geçen yüzyıl içinde büyük bir değişim yaşamış; 20. yüzyılın özellikle Soğuk Savaş Dönemi'nde askere ilaveten polisi ve bazı ülkelerde jandarma ya da sınır koruma birliklerini kapsamaya başlamıştır.

İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte askeri bürokrasiden ayrılmaya başlayan istihbarat, sonraki yıllarda güvenlik sektörüne ayrı bir alan olarak eklenmiştir. Soğuk Savaş'ın ve onu takip eden sürecin içinde terörizmle mücadele ve iç istikrarın sağlanması kapsamında yargı ve ceza infaz kurumları da sıklıkla güvenlik sektörü içinde yer almıştır.

21. yüzyılda güvenlik sektörü değişen risk ve tehditlere göre yeniden şekillenmektedir. Bu yazının başlarında sıralan tehdit ve risklerin ilgi alanına girdiği tüm kamu kurum ve kuruluşları, ilgi dereceleriyle orantılı olarak güvenlik bürokrasisi içinde rol almaya başlamışlardır.

Türkiye’de güvenlik bürokrasi artık sadece askerden, polisten ve istihbaratçılardan oluşmaz, belirtilen risk ve tehditleri karşılayacak şekilde genişlemektedir.

Bu kapsamda Türkiye’de güvenlik sektörünün ve dolayısıyla güvenlik bürokrasisinin birincil ve ikincil aktörleri ayırımına gitmek gerekir.

Birincil aktörleri; Cumhurbaşkanlığı, TBMM’nin ilgili ihtisas komisyonları (Özellikle Güvenlik ve İstihbarat, Milli Savunma, İçişleri ve Adalet), Başbakanlık, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, MİT Müsteşarlığı, Kamu Düzeni ve Güveni Müsteşarlığı ile Milli Güvenlik Kurulu şeklinde sıralamak mümkündür.

İkincil aktörler arasına; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Bilim-Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Atom Enerjisi Kurumu dâhil edilebilir.

Birincil ve ikincil aktörlerin dışında diğer aktörler şeklinde gruplandırılabilir kamu ve özel kurum/kuruluşları da bulunmaktadır. Bu kurumlar birincil ve ikincil aktörlerin ulusal güvenlik planlarına girdi ve destek sağladılar. TÜBİTAK, üniversiteler, düşünce ve araştırma kuruluşları bu kapsamda düşünülebilir. Özellikle mecliste temsil edilen siyasi partileri ve bu partilerin meclis gruplarını bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Güvenlik bürokrasisi büyüdükçe ortaya iki temel sorun çıkmaktadır. Birinci sorun, gittikçe genişleyen güvenlik sektörünün eşgüdüm ve uyumlaştırılmasıdır. Bunun için çeşitli eşgüdüm mekanizmalarına gereksinim duyulduğu aşikârdır. Günümüzde Milli Güvenlik Kurulu ve bu kurulun sekreteryasının en üst düzey eşgüdüm makamı olarak bu işlevi ne kadar yerine getirdiği tartışmalıdır. Açığı doldurmak için kurulan Başbakanlık Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’nın bazı boşlukları teorik olarak kapattığı kabul edilebilir. Yine de açıkta kalan önemli işlevler vardır. Zafiyeti ortadan kaldırmak için atılması gerekli adımlar şöyle sıralanabilir:

Öncelikle ulusal güvenlik risk ve tehditlerine karşı ifası gerekli işlevlerin ayrıntılı bir şekilde tespit edilmesi gereklidir.

İkinci adım, tespit edilen işlevsel alanları sahiplenecek kurumların belirlenmesi ve bu kurumlarda uygun teşkilatlanmaya gidilmesidir.

Üçüncü adım, işlevsel alanların eşgüdüm sisteminin tesisidir.

Bu bağlamda örnek olarak akla ilk gelen; istihbaratın koordinasyonudur. Enerji güvenliği, konunun önemini vurgulayan diğer bir örnektir. Enerji nakil hatlarının fiziki güvenliği ile enerji arzının çeşitliliği ve devamlılığından sorumlu kurumların ve eş güdüm mekanizmalarının tesisi çağımızda öncelik almaktadır.

Günümüzde ABD ve diğer birçok ülke ulusal güvenliğe tehditlerin boyutunu ve işlevsel alanların karmaşıklılığını dikkate alarak anayurt güvenliği (homeland security) bakanlıkları ve anayurt güvenliği

komutanlıkları teşkil etmişlerdir. Bu bakanlıklar vasıtasıyla tüm işlevsel alanların etkinlikle planlanması, eşgüdümü, icrası ve kaynakların rasyonel kullanımı amaçlanmıştır

Güvenlik bürokrasiyle ilgili diğer önemli bir konu ulusal güvenlik eğitimidir. Türkiye’de güvenlik konularının henüz bilimsel bir disiplin olarak çalışılmaması, eğitimi aksatan en önemli faktördür. Üniversitelerde ulusal güvenlik konuları, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler disiplinlerinin içinde genellikle gölgede kalmıştır. Silahlı Kuvvetlerin eğitim kurumlarında savunma, polisin eğitim kurumlarında kolluk ve adli işlevler ağırlıklı yer bulmaktadır. Tüm güvenlik bürokrasisini hedef kitle olarak kabul eden geniş kapsamlı ulusal güvenlik eğitimi henüz tanımlanmamıştır. Çeşitli kurumların kendi personeline yönelik eğitimleri ise sorunu çözmekten ziyade güvenlik bürokrasisini ortak kavram ve yaklaşımlardan uzaklaştırmakta, aynı dili ve terminolojiyi konuşamayan gevşek bir topluluk haline dönüştürmektedir. Bu çözülmesi gereken önemli bir sorundur.

Güvenlik sektörü hakkında dile getirilmesi gereken önemli bir konu da denetim ve gözetim sisteminin tesisidir. Önceki yüzyılın temel tartışması askerın siviller tarafından kontrolü idi. Günümüzde bu yaklaşım eksik ve hatalıdır. Bu kadar büyüyen ve doğal olarak gittikçe sivilleşen güvenlik bürokrasisinin demokratik denetim ve gözetimi; etkinlik, tarafsızlık, açıklık-şeffaflık, ulusal yarar, yasallık, insani ve toplumsal güvenlik, ekonomiklik ve demokratiklik ölçütleri çerçevesinde ele alınabilecek, bu yönüyle başka yazılara ve kitaplara konu olabilecek özellikler taşımaktadır.

