

# **Kriz Yönetimiyle Bağlantılı Devlet Reformu**

Günther Bächler

# Kriz Yönetimiyle Bağlantılı Devlet Reformu

## Günther Bächler

**Günther Bächler** Basel’de sanat ve sanat tarihi (1976-80) okuduktan sonra Berlin Hür Üniversitesi’nde siyasal bilimler bölümünü bitirdi (1980-85). 1986’dan 1988’e kadar Hamburg Üniversitesi’nde Barış Araştırmaları ve Güvenlik Enstitüsü’nde araştırma görevlisi olarak çalıştı. 1997 yılında siyasal bilimler dalında Bremen Üniversitesi’nde Ph.D. unvanını kazandı. 1988’de SPF’nin müdürlüğünü üstlendi. Aynı zamanda ETH Zürih’de, Center for Security Studies and Conflict Analysis bölümünde yarım gün araştırma görevlisiydi (1991-94). 1996 yılında John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Center for Science and International Affairs (CSIA)’de konuk araştırma görevlisi oldu ve aynı zamanda aracılık ve görüşme alanında Harvard Negotiation Program ve Cambridge Center for Dispute Settlement’de eğitim gördü. Sürdürdüğü SPF müdürlüğü görevinin yanısıra FAST (Early Recognition of Tension and Fact Finding) programının Horn of Africa alanında çalışmalarını baş araştırmacı olarak yürütüyor.

The Berghof Handbook for Conflict Transformation  
October 2001 © Berghof Research Center for Constructive Conflict Management  
ISSN 1616-2544

*Günther Bächler’in Friedrich Naumann vakfı tarafından tercüme edilen makalesi „Conflict Transformation through State Reform “ Berghof Handbook for Conflict Transformation’da yayınlanmıştır.*

*Friedrich Naumann vakfına tercüme için teşekkür ederiz. Friedrich Naumann vakfı belirlenen makaleyi 2002 yılında „Krizlerin Önlenmesi ve Yönetimi“ seminerin dalında çevirmişti.*

...

## II. Kriz Bölgelerinde Zorluklar

Son yıllarda devletler arası silahlı çatışma sayısında düşüş yaşanırken, şu anda yurtiçinde yürütülen silahlı çatışma sayısı giderek armakta. Bu gelişme, özellikle Soğuk Savaş döneminin sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan bir olguyla yakın bağlantılı: Ulus devletlerin, kendisini genel hükümet krizi, ekonomik yoksulluk, toplumsal bunalım ve çöküşle gösteren iflası.

Devletlerin bu iflası, sözkonusu toplumdaki *dikey* ve *yatay* meşruiyete sahip olmamalarında görülebilir. Dikey meşruiyetin olmaması durumunda devlet ve toplum arası bağlantı zedelenmiştir. Devlet elit kadrolarının bir dizi norm, kural ve değerler temelinde yönetimde olmalarına en azından kısmen karşı geliniyordur. Yatay meşruiyet ise, siyasi topluluk üyeliğini ve bunların tanımlamasını içerir. Bu meşruiyet türü çoğunlukla, etnik mücadelenin gündemde olduğu savaşın sürdüğü toplumlarda eksiktir. Bu ülkelerde siyasal topluluğun olumlu hatları bulunmamaktadır. Farklı etnik gruplar ulusal kimliği paylaşmazlar ve ulusal birliğe bağlılık ya da birlik hisleri beslemezler.

Bu başarısız kalan devletlerin iç bunalımı yenmelerine, ekonomik kalkınmaya ulaşabilmelerine ve toplumsal çöküşü durdurabilmelerine yardımcı olmak için devletin yeniden yapılanma sürecine girmek gerekiyor. Geleneksel kalkınma yardımı yaklaşımları bu durumlarda tamamen yetersiz kaldılar. Açıkçası, daha kapsamlı yaklaşımlar gerekmektedir. Yeni bir siyasi, ekonomik ve sosyal çevrenin yaratılması ve toplumun yeniden yapılanması gerekmektedir.

'Good governance' ('iyi yönetim') bu bağlamda çok kullanılan çarpıcı bir terimdir. OECD Kalkınma Yardım Komitesi (Development Assistance Committee (DAC))'nin tanımlamasına göre bir ülkenin iyi yönetildiği, *Hukuk devleti, kamu yönetimi, yolsuzluğa karşı mücadele ve askeri alanda aşırı harcamaları sınırlamak* diye sıralayabileceğimiz dört ana öge ve bununla bağlantılı *katılımcı kalkınma, demokratikleşme ve insan haklarına saygı* öğelerinden anlaşılmaktadır.

Tek başına iyi yönetim elbette sürdürülebilir barış ve kalkınma için gerekli ön koşulları yerine getirmeye yeterli değildir. Çünkü ancak dikey meşruiyeti yeniden kurmaya hizmet etmekte ve temel değerlerde geniş uzlaşma sahibi çoğulcu bir toplumun işlerliği için gerekli yatay meşruiyeti sağlamamaktadır. Bu anlamda böyle bir devletin içindeki gruplar halen kendilerini yabancılaşmış ve bu farklı grupları bir ulus olarak birbirine bağlayabilecek bir ortak kimlikten yoksun hissedebilirler.

Uluslararası aktörler, hükümet örgütleri (GO'lar) ya da sivil toplum örgütleri olsun (NGO'lar), devlet reformunun şu noktalarında yoğunlaşıyorlar: Katılım ve demokratikleşme, federalleşme ve ademi merkezîyetçilik, anayasa ve adalet reformu, güvenlik alanında reformlar ve diyaloga yönelik ya da aracı kuruluşlar. Bu etkinlikleri üç dalda toplayarak devlet reformu için gerekli en önemli adımları özetleyebiliriz: a) sosyal ve siyasi istikrarı güçlendirmek için katılımı ve demokrasileşmeyi sağlama gereksinimi b) daha kalıcı bir toplumsal dokuyu yaratmak ve korumak için kurumsal reform gereksinimi ve c) güvenlik alanında kapsamlı bir reform. Bu görevler aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacak.

### III. Katılım ve Demokratikleşme

Savaşla boğuşan toplumların tipik bir özelliği, yönetenlerle yönetilenler arasında derin bir boşluğun olmasıdır. Ayaklanan grupların iktidara geldikleri zaman hemen hemen onlardan öncekilerin yaptığı aynı kötü yönetim biçimlerini devraldıkları görülüyor. Taraflardan biri ya da her ikisi diğer tarafı meşru görüşme ortağı olarak benimsemediği için Track I diplomasisi (en üst liderler arasında doğrudan görüşmelerde olduğu gibi) çoğu kez icra edilemiyor. Bu nedenden ötürü kriz dönüşümü için herhangi bir ciddi çaba sarfedildiğinde katılım ve demokrasileşme öğeleri geniş çevrelerce temel kıstaslar olarak benimseniyorlar. Bu, değişik kritik noktaların başarılı bir şekilde çözümlenmesini gerektirmektedir:

#### III.1 Kırsal kesimin katılımı

Barış ve kalkınma yönünde bir dönüşüm sürecinin sürdürülebilir olması isteniyorsa, yalnızca siyasi elit kadroların değil, halkın tamamının bu süreci desteklemesi gerekmektedir. Özellikle halkın %60'ı ve hatta daha fazlasının kırsal kesimde çalıştığı toplumlarda kırsal kesimdeki insanlara, kendileriyle ilgili konularda mümkün olan en alt düzlemde (yetki dağılımı ilkesinde olduğu gibi) katılım olasılığının tanınması ile birlikte bu kesimin mobilize edilmesi kilit bir noktadır. Kırsal kesim nüfusunun, kendilerini ilgilendiren sosyo-ekonomik, çevre ve yerel soruları ele alabilmeleri gerekmektedir. Ancak bu şekilde ekonomik marjinalleşme, sosyal çöküş ve bunun sonucunda doğan şiddet olgusu (Kenya'da büyük baş hayvan hırsızlığı örneği) ya da ayaklanmalara yol açan genel sosyal durum (Kongo Demokratik Cumhuriyeti örneği) önlenmiş olacaktır. 'Sosyal Mobilizasyon', zayıf grupların sürdürülebilir barış ve kalkınma sürecini (*sustainability*) kendi başlarına yönetebilecek hale getirecek ve aynı zamanda köy bünyesinde etkin barışma ve kriz çözümlenme temelini atılmasını sağlayacak (*mediation*) kendi kendilerine yardım yetilerini güçlendirmeyi (*empowerment*) amaçlamalıdır.

Kırsal kesimin katılımını sağlamak, sürece yönelik bir görevdir. Bu anlamda, yapısal yaklaşımlı ademi merkezizetçilik/devolusyon görüşünü tamamlar. Bu katılım hükümetlerin ve/veya uluslararası örgütlerin sağladığı özel programlarla artırılabilir. Özellikle umut verici bir yaklaşım, katılıma yönelik bir temel araştırmayla başlıyor. Bununla, bütün edinilebilir insan ve çevre kaynaklarının bir envanteri çıkartılıyor. Bu eyleme yönelik araştırma daha sonra, sürdürülebilir kalkınma kuralına uyma şartıyla, tarımsal uygulamaları geliştirecek projeleri destekleme, özkaynakların kullanımı ve dağıtımına yönelik tutumu değiştirme, kriz çözümlenmede yerel yöntemleri canlandırma, yerel altyapıyı geliştirme ve genç insanlara çiftçilik dışında olanaklar ve bunlarla ilgili eğitim programları yaratma gibi alanlarda yardımcı olabiliyor.

#### III.2 Sivil Toplum Güçlendirmek

Sivil bir toplumun bulunmaması ya da etkin olmaması, baskıcı bir rejimin hakim olduğunun açık bir göstergesidir. Sözkonusu toplumda hakim olan güvensizlik, etnik ve kültürel farklılıkların kötüye kullanılması ile endişe ve kuşku havası yaratılmasını doğurabilir. Buna karşılık, güçlü bir sivil toplum, sivil kriz çözümlenmesini destekleyebilecek köklü bir toplumsal dokunun garantisi olabilir. Sivil toplum etkin yurttaşlığın bütün öğelerini kapsar. Yerel seviyeden (Council of Elders) orta (NGO'lar, aydınlar) ve en üst seviyeye (hükümet temsilcileri) kadar. Bunlar arasında çeşitli sosyal alanlar da bulunur. İş dünyası, sendikalar, kadın kuruluşları, kiliseler, barış ve insan hakları savunucuları, gazeteciler ve bilim adamları.

Çok yönlü diplomasi (multi-track diplomacy) çerçevesinde sivil toplum, kutuplaşan gruplar arasında köprü kurma yolunda kilit rol oynayabilir. Sosyal kesimler arasında diyalog ve barışmayı geliştirerek, resmi düzeyde ise iyi yönetimi teşvik ederek.

Yüz yüze görüşmeler, yuvarlak masa görüşmeleri, barış için yerel kapasitelerin yaratılması ve alanlar arası ortaklıklar (Tennyson 1998'de tarif edildiği gibi, *The Prince of Wales Business Leaders Forum*)

etkin olarak kullanılan araçlardan bazılarıdır. Başarısız devletlerde ya da hükümet kontrolünden çıkan bölgelerde sivil toplum aynı zamanda yaraları sarmada, etnik kinin azalmasına, kültürler arası barışın sağlanmasına ve istikrarlı barış bölgelerinin sağlanmasına yardımcı olabilir.

Bu ülkelere yardımcı olan uluslararası NGO'lar ve benzerleri, istikrarlı ve uzun erikli köklü bir barışa bir şekilde yardımcı olmak istiyorlarsa, sivil toplumun yaşadığı zorluklara mutlaka hassas olmak zorundadırlar. Bütün bu etkinliklerin yanısıra sivil toplum, bir devletin toprak sahasında bulunan farklı gruplar ya da uluslar arasında bir ahlak toplumunun güçlenmesini, hatta oluşumunu sağlar. Bu anlamda devletin toplumsal ve ahlaki yapısını destekler ve yasal yapılanmadaki koşut çabaları tamamlayıcı olur.

Ancak aktörler duyarsız, hatta 'itekleyici' olarak algılanırlarsa, o zaman sivil toplum kurumlarını kurma çabaları, bunlar suni girişimler bile olsa, rahatlıkla krizi tetikleyici faktörlere dönüşebilirler. Özellikle, sürece dışarıdan aktörlerin de katılmış olması durumunda. Özellikle az gelişmiş sivil toplumlarda baskıcı ya da demokrasi deneyimi fazla olmayan rejimlerin tepkisi yukarıdan uygulanan şiddet olabilir. Bu, yurttaş katılımı hareketlerinin yönlendirilmesi ya da parçalanmasına yol açar ve sonuç olarak toplumu genel istikrarsızlığa sürükler.

### **III.3 Katılımcı Bir Süreç Olarak Demokratikleşme**

Kalkınmakta olan ülkelerin çoğunda artık başkanlık ve parlamenter seçimler yapılıyor. Ama demokratikleşme süreçleri halen hassas ve yeterince gelişmiş değiller. Kötü yönetim ve devletin zayıflığı, çoğu zaman darbe, ayrılma ya da iç savaş sonucunda başa gelmiş bir yönetimle örtüşmektedir. Demokrasinin istikrarlı barış ortamı için gerekli bir faktör olduğu artık bilindiği için, devlet ve sivil toplum için aynı şekilde benimsenebilecek açık ve katılımcı demokratik süreçlerin kurulması, kriz önleme ve kriz dönüşümü için başlı başına değerli bir katkı oldu.

Diyaloğa dayalı kalkınma doğrultusunda işbirliği çabaları, uyarılma sonrası demokrasiyi her türlü uzun erikli, bağlantılı ve eşgüdümlü kalkınma stratejilerine katmak zorundadır. Demokratikleşme, karmaşık ve derece derece gelişen bir süreçtir. Ulusal şartlara uyarlanması gerekmektedir. Bu şekilde temelde değer ve norm değiştirici süreçleri toplumun dışından getirip empoze etmek her zaman çok zordur. Yine de, bu çalışma bir kez başladıktan sonra, bir çok hedef alınacak giriş kapısı vardır: Bireylerin ve grupların güçlendirilmesi, toplulukların güçlenmesi, kamu işlerini etkileyebilecek örgütlere destek ve çatışan çıkarlar ya da farklı görüşler arası barışçıl yaklaşımlarda başarılarını kanıtlamış mevcut aracı kurumların sponsörlüğü. Bütün bunların yanısıra hükümetlerin demokratik karar verme süreçleri, iktidar paylaşımı, karar verme süreçlerinin denetimi, siyasi ve ekonomik gücün doğru dengesi ve siyasi partiler ya da bir mahkeme sistemi gibi demokratik kurumların oluşturulması ya da sağlamlaştırılması için gerekli araç ve yöntemleri sağlayabilir. Son olarak da, meşru ve güçlü kurumlar, saydam ve adil süreçleri kurma, yolsuzluğa karşı koyma ve ana görevlerini bütün vatandaşların yararını gözeterek yerine getirme konusunda etkin olmak zorundadırlar.

### **III.4 Diyaloga Dayalı ve Aracı Kurumlar**

Daha önceleri savaşla boğuşmuş toplumlarda siyasi değişimler çeşitli ve etki alanı geniş olabilir. Bunlar, yüksek derecede merkezi hatta otoriter yapılı rejimlerin ademi merkezîyetçiliğe geçişinden, az ya da hiçbir merkezi otoritesi bulunmayan zayıf ya da iflas eden ülkelerin yeniden yapılanmasına kadar varabilir. Bütün bu durumların ortak noktası, sivil toplumun, henüz kurulu birimlerin yokluğu ya da çöküşünden ötürü kendi kapasitesine güvenmek zorunda olduğudur.

Bu bağlamda kriz çözümlemesi, ilk aşamada 'süreç yapıları' diye de adlandırılan yapıların dinamik değişimine uygun davranmak zorundadır. Dönüşüm felsefesi çerçevesinde krizler, dar bir yönetsel

yaklaşım ile ele alınacak izole olaylar olarak görülmemelidirler. Bunlar, toplumsal ilişkilerin bütün yelpazesinin dönüşümünün gerekli ve bütünleyici bir parçasıdır. Bu nedenden ötürü bu şekildeki süreç yapılarının dönüşümü müdahale için en uygun yöntem olarak görülmektedir.

Kısacası, diyaloga dayalı bir yaklaşım gerekmektedir. Buna ulaşmanın iyi bir yolu, belki bilhassa gruplar arası kriz durumları için elverişli bulunan özel bir üçüncü taraf müdahale tarzı olan İnteraktif Problem Çözüm Çalışma Grubu (*Interactive Problem Solving Workshop* (IPSW)) uygulamasıyla bulunabilir.

IPSW resmi olmayan, akademik olarak uluslararası ve yurtiçi (gruplar arası) kriz durumlarının analizi ve çözümlemesi için geliştirilen bir üçüncü taraf yaklaşımıdır. Sosyal ve psikolojik ilkelere dayanan bu yaklaşım özel bir uzman/uygulamacı modelini benimseyerek özellikle bu ikisi arasındaki etkileşime odaklanıyor. Bu tarz bir yaklaşım, kriz taraflarının siyasi açıdan etkili üyelerini dolaysız ve bağlayıcı olmayan karşılıklı iletişim için, resmi olmayan güven dolu ortamda bir araya getirmeyi amaçlıyor. ...

Devlet reformu konusuna bağlantılı olarak IPSW 'interaktif kurum oluşturucu çalışma grubu' şeklini de alabilir. Bu şekilde uygulanan ve kriz eğilimli bölgelerde devlet reformlarına yönelen 'interaktif kurum oluşturucu çalışma grubu' nun ilk hedefi, algılama ve tutumları değiştirmenin yanısıra ilk etapta dışlayıcı görünen pozisyonların altında yatan ortak çıkarları keşfetme ve devlet reformu ile iktidar yapısının dönüşümü sorunlarının başarılı şekilde çözümlenmesi için ortak fikirler üretmek olacaktır.

Diğer bir zorluk, bu değişikliklerin ve fikirlerin her seçim bölgesindeki siyasi tartışmaya ve karar verme sürecine yansıtılması gereksinimidir. Bu, hem dikey hem yatay meşruiyeti güçlendirmeyi amaçlayan bir stratejinin benimsenmesine yol açar. Hedef, genelleştirilmiş bir 'yurttaşlık ruhu' bağlamında kurumsallaştırılmış bir 'tartışma kültürü' nün yaratılmasıdır.

Çalışma grubu, ya da çalışma grupları dizisi yerel ve ulusal çerçevede farklı yaklaşımlar ve uzman diyaloglarıyla bağlantılı olabilir; ayrıca içerdiği konular özellikle tüm fikir sahipleri arasında temel bir diyalog, insan hakları denetimi ve rapor tutma, hukuk devleti ve devletin her kademesinde uygulanması konusunda tartışmalar, yeni kurumların (örgütsel kalkınma) geliştirilmesi ve yerleştirilmesi için öneriler, devlet idaresinin yeniden tasarımı, yoksullukla mücadele ve sosyal adalet yolunda pazara yönelik reformlar diye sıralanabilir.

Şu ana kadar öncelikle krize yatkın yapıların dönüşümünü oluşturmak için gerekli toplumsal yaklaşım açısından devlet reformlarını ele aldıktan sonra aşağıdaki bölümler daha teknik anlamda anayasa değişikliği ve devlet kurumları reformu sorularını ele alacak.

## **IV. Kurumsal Reform**

Kurumsal reform, iflas eden devletlerin yeniden yapılanmaları ve demokratik gelişmeleri için kilit bir noktadır. Hükümetin çöküşü ve akabindeki sivil çatışmayla bağlantılı sorunları çözmek istiyorsak, devlet gücünü yeniden meşru hale getirmek ve krizlerin barışçıl yönetimini mümkün kılmak için gerekli yapıların sağlanması gerekmektedir.

İdeal olarak kurumsal reformlar en azından şu alanlarda gerçekleşmelidir: Anayasa reformu, iktidar paylaşımı düzenlemeleri, güç aktarımı ve merkezi yapıların çözülmesi, azınlıkların korunması, hukuk devleti, insan hakları. Bütün bu hedefler elbette birbirleriyle yakından bağlantılıdır. Özellikle anayasa reformu bir çoğunu doğrudan hedef alıyor: Federal yapıların oluşturulup oluşturulmaması sorusu örneğin bir devletin anayasasını tasarımı ile el ele gitmektedir. Ama iktidar paylaşım düzenlemeleri, gücün federalizm ya da özerklik vasıtasıyla aktarımı ve ademi merkezîyetçilik, tek tek ve ayrıntılı olarak

irdelenmelidir. Çünkü bu noktaların tasarımı, kriz sonrası bir düzenlemenin başarısı ya da başarısızlığı açısından fevkalade büyük önem taşıyabilmektedir.

#### **IV.1 Anayasa Reformu**

Bir çok savaş sonrası toplumda savaş öncesi bir anayasanın reformu genelde ulusal barışma, gruplar arası rehabilitasyon ve geçmişteki hataların yapılmaması yolunda ileriye atılan büyük bir adımdır. Güney Afrika'da ırkçılık sonrasında, örneğin anayasayı yazma sürecinin siyah, beyaz ve diğer ırk gruplarının arasında güven ortamı sağlama çalışmaları için son derece büyük bir önemi olduğu görüldü.

Anayasa, genel hukuk devleti kavramının köşe taşıdır. Bir halkın birlikte yaşamının genel sistemini belirler. Bu anlamda yani ya gelecekteki çalkantıların ya da toplumsal istikrar ve uyumun başlangıç noktasını teşkil eder. ...

Her şeye rağmen en iyi, yeni yazılmış anayasalar bile bütün sorunları çözemezler; bu, gerek uluslararası toplum gerek ulusal otoriteler tarafından fazlasıyla küçümsenen bir gerçektir. Grupça çekilen acılar ve tarihi travmalar eğer ciddiye alınmazlarsa, o zaman, hatta iyi niyetli bir anayasa tasarımı süreci bile maalesef siyasi bir durumun daha da kötüye gitmesine yol açabilecektir (Etopya ve Oromo nüfusu arasında olduğu gibi). Anayasanın tasarımı ve yürürlüğe girmesi arasında fazla zaman geçerse, bu geçiş dönemi kendiliğinden tıkanacaktır. Anayasanın uygulanması yerel çerçevede sosyo ekonomik ve kurumsal dönüşümle bağdaşmıyorsa (bu, orta ve en üst çerçevedeki siyasi dönüşüm için de geçerlidir), o zaman üzerine yazıldığı kağıt kadar değeri yoktur.

Demokratik ve saydam bir anayasa yazma süreci, milli eğitimi yerleştirme, sivil toplumun geliştirilmesi ve yurttaşların farklı toplumsal ve kimlik grupları için duydukları sorumluluk ve hoşgörüyü artırmaya her zaman büyük katkıda bulunabilir.

Açıklanması ve doğrudan hedef alınması gereken bu hassas noktalardan bazıları şunlardır: İktidar paylaşımına yönelik anlaşmalar, güvenlik kuvvetlerinin siyasi kontrolü, eski savaşçıların uyumu, güvenlik alanının demokratik kontrolü, insanlığa karşı işlenen eski suçların uygun şekilde ele alınması, toplumsal kesimlere karşı uygulanan ayrımcılık, özkaynaklar ve yolsuzluk. Bu listeye, V. bölümde ele alınacak doğrudan güvenlik alanı reformlarıyla bağlantılı görevlerin de alınması gerekmektedir.

Anayasal komisyonlar kurulacak devletin sınırlarını çizerken son derece dikkatli davranmalıdırlar. Sözkonusu olan, gücün bölgelere de dağılımının yapıldığı bir federal sistem midir, yoksa ülkenin belli bölgelerindeki belli gruplara daha büyük özerklik tanıyan bir düzenleme midir (bknz.Bölüm IV.3)? Üniter (başkanlık) sistemi mi olacaktır, yoksa çok partili parlamenter sistem mi? Her halukarda, bu tartışmalara sık sık uzman görüşlerini katan zamanın sömürge güçleri, zorunlu olmadan burada etkin olmamalıdırlar. Ya da en azından her zaman kendi anayasalarının Güney'in savaşa boğuşan bir ülkesindeki duruma hemen uymayacağını bilincinde olmalıdırlar. 'Winner-take-all' zihniyetleri ya da 'l'état c'est moi!' tavırları, Ruanda ya da Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nde olduğu gibi şiddet olaylarını yatıştırmaktan ziyade bunları uzatmaya katkıda bulundular. İktidar paylaşımı düzenlemelerinin çoğulcu demokrasiyle karşılaştırıldığında görece yararlarının irdelenmesi için bknz. Bölüm 4.2.

Anayasa tasarısını hazırlayanların bir hükümet şeklini diğerine tercih ederken bir dizi faktörü dikkate almaları gerekir. Başkanlık ve parlamenter sistemlerinin yararları olduğu gibi zararları da bulunmaktadır. Önemli olan soru, hangisinin daha iyi olduğu değil, kendine özgü sosyal yapısı, siyasi kültürü ve tarihiyle, sözkonusu topluma hangisinin daha uygun olduğudur.

Başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasındaki en önemli fark, hükümetin yürütme erkinin görece bağımsızlığının derecesidir. Başkanlık sistemi yasama ve yürütmeyi birbirinden net bir şekilde ayırır.

Yürütme genelde bağımsızdır. Buna karşın parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme kolları birbirine bağımlı ve birbirleriyle içiçedirler.

Kriz dönüşüm süreçleri bağlamında ise, büyük olasılıkla başka bir ayırım daha önemlidir. Başkanlık sisteminde otorite tek bir kişi tarafından temsil edilir. Başkan tarafından. Parlamenter sistemde ise yürütme içersinde partiler ve görüşler geniş bir yelpazede temsil edilirler. Açıkça görülmektedir ki bunun yararı, yasama ve yürütme içinde bütün grupların yer almasının sağlanmasıdır. Aynı zamanda bir çok kesimin ve görüşün bulunmasının, farklı kesimlerin ortak bir görüşde buluşmalarının giderek zorlaşmasıyla birlikte yürütmede tıkanıklık tehlikesini önemli derecede artıracığı da doğrudur.

Başkanlık sistemi kriz çözümlemesinde pek faydalı olabilir. En azından, Başkanlık görevi birleştirici, geniş kamu desteğine sahip, ve böylece "rakip siyasi gruplar arasındaki 'orta zemini' yönetme sembolü" haline gelmiş ulusal bir şahsiyet tarafından yerine getiriliyorsa bu böyledir.... . Bu şekilde birleştirici ulusal bir şahsiyet kolaylıkla hatta bir kral olabilir. Diğer taraftan Başkanlık görevi, tek bir otoriteye odaklanmasıyla zararlı da olabilir. Bu özellikle, Başkanlık tek bir siyasi ya da etnik grubun elinde olduğu ve kendilerine neredeyse iktidarın tamamının sağlanmış olması, seçmen oylarının sadece sınırlı bir çoğunluğu sağladığı durumlarda böyledir. Bu durumlarda Başkan, etnik hakimiyet sembolü olarak toplumun daha da derin bölünmüşlüğüne yol açabilir....

## IV.2 İktidar Paylaşımı Yoluyla Azınlıkların Uyumu

Bir çok uzman, saf çoğulcu demokrasinin derinden bölünmüş etnik gerilimli toplumlar için uygun olmadığı sonucuna varıyor. Daha ayrıntılı görüşmeler sonucu oluşan iktidar paylaşımına yönelik düzenlemelerin etnik sorunları çözme açısından daha umut verici olduğunu savunuyorlar. ...Bunun nedeni, çoğulcu demokrasinin yaratabileceği "çoğunluk diktatoryası" nın somut bir tehlike oluşturmasında yatıyor.

...Böyle bir kurumsal düzende azınlıklar iktidardan sürekli olarak dışlanmalarından korkacaklar ve demokrasi taleplerini "barış ya da katılımı değil, karşıt çoğunluk gruplarının hakimiyet yapılarının belirlenmesiyle" özdeşleştireceklerdir.

....İktidar paylaşımı ise ideal durumda yönetime bütün etnik grupları dahil tutacak ve kendilerine, dil ve eğitim gibi meşru olarak ilgi alanlarına giren hassas konularda siyasi etkinlik tanıyacaktır.

Uygulamacılar demokrasilerde iktidar paylaşımıyla ilgili iki temel yaklaşımı birbirinden ayırıyorlar: 1) grup oluşturma yaklaşımı ve 2) uyum sağlama yaklaşımı... Grup oluşturma yaklaşımı (*consociationalism*), grupları (genelde etnik homojen siyasi taraflar) toplumun temel yapı taşı olarak gördükleri için ilk önce etnik grup liderleriyle işbirliğini sağlamaya çalışıyorlar. Elit kadrolar seçimler sonrasında çok uluslu koalisyonlar kuruyorlar. Gruplar özerk olarak görülüyor ve azınlık hakları güvenceye alınıyor. İktidar paylaşımının bu yaklaşımın diğer anahtar özellikleri şunlardır: Federalizm ve iktidarın kendilerinin kontrolünde olan toprak sahalarında yaşayan etnik gruplara aktarılması, hassas konularda azınlığın veto hakkı ve kamu yaşamının her türlü alanında orantılılık ilkesinin geçerliliği.

İktidar paylaşımında grup oluşturma yaklaşımı bir çok nedenden ötürü eleştirilebilir de. Bir: Yaklaşım bölünmüş toplumlarda elitlerin etkin bir şekilde kriz düzenlemesine gidebileceği görüşünden hareket ettiği için tehlikelidir. İki: Bu görüşle birlikte siyasi sisteme etnik bakış açısını empoze etme ve yerleştirme tehlikesini barındırmaktadır. Üç: Görüşün kendisi temelde anti demokratik (örneğin büyük koalisyonda bir muhalefetin olmaması).

Uyum sağlayıcı yaklaşımın en büyük özelliği, toplumun etnik bölünmüşlüğüne grup sınırları ötesinde bir sosyal uyumu sağlama iddiasıdır. Taraflara örneğin seçimlere gitmeden önce etnik sınırların ötesinde koalisyonlar kurmaları önerilir. Bu yaklaşımın diğer özellikleri etnik olmayan ve gücün dağılımı, etnik kesimler arası rekabeti teşvik etmek, etnik gruplar arası işbirliğini desteklemek ve sosyal alternatiflere



heveslendirmeyi hedefleyen ve etnik olmayan federalizm. Politikacıların her zaman özendirmeye açık olduğu ve vatandaşın kendi etnik grubunun dışında olan partileri rahatlıkla seçeceğine dair belki irdelenmemiş varsayımları bu yaklaşımın zayıf noktalarını oluşturuyor.

Sonuçta, iktidar paylaşımlı demokrasi için istikrar ve barışı güvence altına alacak tek bir başarı modeli yok. Farklı toplum türleri farklı kurumsal tasarımlar gerektiriyor. Yukarıda tartıştığımız iki iktidar paylaşımı ideal tiplemesinden (grup oluşturucu ve uyum yaklaşımları) faydalanmanın yanısıra uygulamacılar bütün iktidar paylaşımı seçenekleri yelpazesini irdeleyerek somut kriz durumuna en iyi uyan parçaları birbirlerine eklemelidirler.

Maalesef en iyi kurumsal tasarım bile koşulların elverişli olmaması durumunda başarılı olamayacaktır:

*İktidar paylaşımına dayalı demokrasilerin işlerliği için çok uluslu bir toplumda pragmatik hareket ederek birlikte varolmayı amaçlayan ve yeterli güce sahip bir yönetici temelinin bulunması ve bunun siyasi elitleri ve geniş çapta sivil toplumu da kapsamaması gerekmektedir.*

### **IV.3 İktidarın Toprak Sahasına göre dağılımı: Federalizm, Aktarım ve Özerklik**

Bir çok kriz, devlet kontrolü üzerine rekabetten oluştuğu için özellikle iktidar aktarımı gibi devlet yapısına yönelik uyarlamalar bu krizlerin gerilimini azaltmak için faydalı olabilirler. Federalizm, iktidar aktarımı ve yerel ve bölgesel özerkliğin başlatılması, iktidar paylaşımının uygun örnekleridir. (Bknz. Şekil 4). Federalizm ve özerklik, azınlıklara en azından belli derecede devlet erki tanımakta ve kendi kültürlerini korumaları şansını yükseltmektedir. Bu düzenlemeler bu yüzden azınlıkların bulunduğu krizlerdeki gerilimi dağıtmak için elverişlidirler (bknz. Harris & Reilly 1998, 161).

...

Federalizm, bütün bölgelere eşit iktidar dağılımının gerçekleştiği ve her bölgenin merkezi hükümete eşit ilişkide bulunduğu bir düzenlemedir. Asimetrik federalizm buna alternatif bir yapıdır. Bu durumda, bir ya da daha fazla federal devlet, nüfusunun kültürü ve dilini koruma amacıyla diğerlerine tanınmayan özel haklara sahiptirler. Özerklik, bölgesel bir yasal birimin yönetimi ve idaresiyle tanımlanırken bu birime merkezi hükümet tarafından devlet bütünlüğünü sorgulamayan alanlarda belli derecede bir bağımsızlık güvencesi verilmektedir.

Federalizm hem grup oluşturma hem de uyum amaçlarına hizmet edebilir. Burada sorulması gereken soru, toprak bütünlüklerinin yerel sınırlarla örtüşüp örtüşmediğidir (bknz. Bölüm IV.2.). Asimetrik federalizm ve özerklik, özellikle federal modelin toplumun kültürel ve diğer gereksinimlerini karşılamaya yeterli olmayacağı bazı durumlarda daha uygun olabilecek farklı düzenlemelerdir.

Federal yapıların ve özerklik için verilen ödünlerin yararları açıkça ortada olmasına rağmen etnik çatışmaların yaşandığı ülkelerde bu tarz düzenlemelere karşı oldukça yoğun tepki gösterilmektedir. Bu, öncelikle özkaynakların yeniden dağılımı ile ilgili sorunlardan ileri gelmektedir. Çoğunluk liderleri ilk önce kendi toplumları içerisinde güç ve seçmen desteğikaybına uğrayacaklarından korkmaktadırlar. Bunun dışında özerkliğin ayrılmaya götürüleceğinden ya da diğer toplulukların da özerklik için harekete geçebileceklerinden endişe duymaktadırlar (bknz. Harris & Reilly 1998, 163).

Bütün siyasi ve sosyal kurumlarda olduğu gibi federalizm kolayca dejenere olabilir: Nijerya belki bunun en iyi örneğini teşkil etmektedir. Federalizm, yönetici siyasi kadrolar tarafından fazlasıyla, yukarıdan kurulan ve herkes tarafından, her seviyede ve her bölgede benimsenmek zorunda olan bir düzen biçimi olarak yanlış yorumlandı.

Bu nedenden ötürü federalizm şimdi, ilgili bir çok insan için kesin olumsuz çağrışımlara yol açmakta ve iktidar mücadelesi, asimetrik güç dağılımı ve etnik grupların hakimiyeti olarak tanımlanmaktadır.

Federalizmin doğru şekilde kurulabilmesi için belli kurallar gerekmektedir. 1995'de (BM'in 50.yıldönümü vasıtasıyla) düzenlenen uluslararası "Federalism Against Ethnicity" (Etnikçiliğe karşı Federalizm) konferansı sonucunda kaleme alınan "Basel Şartı" diğer önerilerin yanısıra şu iki ana ilkeyi öneriyor:

*Federasyonlar toprak bütünlüğü oluşturan gruplara yetki dağılımı ilkesine göre aşağıdan yukarıya işleyen çoğulcu bir yapı çerçevesinde işbirliği ve bağımsız kendi kaderini tayin etme güvencesini vermelidirler. (Madde 14)*

*Bir federasyon üyeleri mümkün olan en çok alanda en fazla özerklik hakkına sahip olmalıdırlar. Federal yapılar kendilerini ayrıca farklı sosyal değerlerin yan yana varolabilmeleri için olası en büyük açığı sunmakla ayrımsamalıdırlar. (Madde 15; Baechler 1997, 319)*

#### **IV.4 Ademi Merkezizetçilik Üzerinden Güvenilirlik**

Ademi merkezizetçilik kriz dönüşümünde her derde deva olmadığı gibi azınlık haklarının savunulması için de bir güvence değildir. Sert elitler tarafından kendi merkezi iktidarlarına bir tehlike oluşturduğu şeklinde (özellikle özkaynakların paylaşımı açısından) algılandığı an, ademi merkezizetçilik savaş taraflarının belirlenmesine ve bölücü hareketlerin yükselmesine yol açabilir. Bu şekilde ademi merkezizetçilik yerel seviyede yeni krizlere neden olarak sosyal hizmetlerin ve devlet desteğinin azalmasına ve yerel 'aristokrasi' nin yolsuzluğa açılmasını sağlamış olur.

Eğer bu böyle olmazsa, ademi merkezizetçilik iktidara karşı hassas, sürece yönelik ve dengeli olduğu kadar ulusal ve yerel koşulları en iyi şekilde bilen bir stratejiye sahip olmalıdır. Bu strateji bütün baş rol aktörlerin ademi merkezizetçiliğe bağlı olmalarını ve siyasi karar verme süreçlerine daha yüksek katılım göstermelerini sağlamalıdır. Öyleki, merkezi idarenin daha hazır olmasını sağlayarak yetki dağılımı ilkesini etkin bir şekilde uygulamaya geçirebilir. Ademi merkezizetçilik bu aşamadan sonra gerçekten de bir hükümetin güvenilirliğini ve meşruiyetini artırabilirken aynı zamanda yerel kendi kendine yardım kapasitesini güçlendirebilir.

OECD / DAC ademi merkezizetçilik için dört farklı kanaldan destek olanağını sıralıyor: 1) Planlama, idare, kaynak dağılımı, vs. gibi alanlarda özel teknik yardım; 2) Hükümetin merkezi ve yerel seviyeleri arasında işlevsel sorumluluğu belirlemek (mali gelirler ve vergi sistemleri de dahil olmak üzere); 3) Yerel parlamentolar, yerel kurullar vs. gibi temsili aracı birimlerin örgütsel kapasitelerini güçlendirmek; 4) İdarenin her seviyesinde vatandaş hizmetlerinde marjinal grupların temsiliğini güçlendirmek (kota uygulaması da dahil olmak üzere). (OECD / DAC 1998, 58)

Barışın sağlanması konusunda ademi merkezizetçilik ancak yapıların ve kurumların genel bir niteliksel değişim geçirmeleri bağlamında anlam kazanmaktadır. Bir çok kalkınmakta olan ve geçiş dönemi yaşayan ülkede gerçekten de önemli olan ademi merkezizetçilik sürecinden ziyade (Fransa'da en azından kısmen son on yılda olduğu gibi) aşağıda sıralı devlet işlevlerinin bir nevi yeniden yapılanması olmaktadır.

#### **IV.5 Azınlıkların Korunması**

Soğuk Savaş döneminin sona ermesinden sonra devlet toprak sahasının aynı şimdi olduğu gibi korunması gerektiği noktasını sorgulamaya başladık. Dolayısıyla bir çok yerde alternatif kimlikleri 'ulusal' kimliklere tercih etmeyi onayladık. "Tehdit altındaki Azınlıklar Projesi" örneğin şu anda 273 tane siyasi bağlamda örgütlü ve başka (hakim) gruplar ya da görüş sahipleri tarafından ayrımcılığa uğrayan ya da kendi kimliklerini savunmak ve kendi grup çıkarlarını ifade edebilecekleri bir platform kurmak amacıyla harekete geçirilen ve devletle aynı kimliği taşımayan grup tesbit etti.

Azınlıkların ulusal ve uluslararası çerçevede korunması, eğer bölücü hareketlerin oluşmasıyla ortaya çıkan şiddet göstergeli krizleri önlemek istiyorsak, elbette önemli bir konuyu teşkil etmektedir.

Azınlık hakları ihlalini uluslararası çerçevede ele almak istediğimizde uluslararası hukuk, konuyu hak ettiği bir şekilde değerlendirebilmemiz için gerekli kapsamlı ve uygun yöntemler sunmamaktadır. BM Şartı, Uluslar Ligi'nin azınlık düzenlemelerini devralmadığı için, şimdi hakları ihlal edilen ya da baskı gören bir azınlık üyesi olan bireyler tarafından atıfta bulunabilecek bir bireysel insan hakları listesine dayanarak hareket etmek zorundadır ....

Ulusal çerçevede, azınlıkların korunması yargının üç alanında incelenmelidir. Bir: Azınlıkların yasal statüsü; iki: Azınlık soruları ya da özel katılım hakları için bir büro gibi düzenlemelerin hangi derecede gerçekleştiği; üç: Azınlıkları teşvike yönelik devlet tarafından desteklenen etkinliklerin kapsam alanı....

*[Compare: The Rights of Minorities, A Declaration of Liberal Democratic Principles concerning Ethnocultural and National Minorities and Indigenous People, Liberales Institut der Friedrich- Naumann- Stiftung, Berlin 2000]*

#### **IV.6 Hukuk Devleti İlkesi**

İşlemeyen yargı sistemleri maalesef insanların hukuku kendi ellerine almalarına neden oluyor. Eğer bunu önlemek istiyorsak, yargı sistemleri birey haklarını buldukları toplum içerisinde korumak, desteklemek ve güçlendirmek zorunda oldukları gibi herkesin başvurusuna açık olmalıdırlar. Yargı tarafsız ve siyasi olarak bağımsız olmalıdır.

Hükümetler maalesef bir çok defa hukuk devleti ilkesinin değerinin bilincinde olmadıkları gibi, dış müdahalecilerle bu konuyu görüşmeye de açık olmadılar. Sosyo-ekonomik kalkınma doğrultusunda hukuk devleti olmanın yararları en azından bu esnada toplumda oluşan liberal ve küresel düşünen seçkin siyasetler ve iş çevreleri için açıkça ortaya çıkacaktır. Yargı sistemi devletin temel sorumluluk alanıdır. Gerektiği gibi işlemesi, ülke egemenliğinin kilit noktasıdır.

Son zamanlarda bir dizi uluslararası standard geliştirilerek "hukuk devleti" kavramı tam olarak tanımlanmaya çalışıldı (bknz. Şekil 5). Bunlar, kriz dönüşümü sürecine katılanlar için mükemmel bir yol haritası sunuyorlar. Hatta bunun da ötesinde, BM Anlaşmalar ve Raporlar birimi bu standartları daha da geliştirerek özellikle suç davaları, serbest seçimler, yargıçların ve avukatların bağımsızlığı ve suistimal mağdurlarına tazminat konularını ele aldı.

Kalkınmada işbirliği, insan haklarını içeren, yasal ve adli hizmetlerde eşit muameleyi destekleyen ve sivil anlaşmazlık çözümlemesini teşvik eden yöntemleri geliştirme ve oluşturma konusunda yardımcı olabilir. Bir çok Güney ülkesinde zayıf yasal sistemler, şehir mahkemeleri ve Akil Adamlar Kurulları'nın koruduğu ve halen güçlü olan geleneksel toplumsal ve ahlaki tutumu belirleyen yapılarla birlikte çalışmaktadır.

OECD/ DAC uygulamacıların, uluslararası yardımda bulunurken hukuk devleti ilkesinin dört ana noktasına yoğunlaşmasını öneriyor:

1. Resmi hukuk ve yargı kurumları (mahkemeler, ombudsman, hukuk reformları komisyonları, cezaevi hizmetleri);
2. Yerel ve geleneksel hukuk uygulamaları ve anlaşmazlık çözümü;
3. Yerel anlaşmazlıklar alanlarında (özellikle özkaynak yönetiminde) çalışan diğer birimler;
4. Bireyler ve grupların yasal sistemden faydalanma olanakları. (OECD / DAC 1998, 61)

Bir ülkenin yasal sisteminde değişiklikler önerilecek ve gerçekleştirilecekse, yüksek oranda esnek ve duyarlı davranmak gerekmektedir. Proje tasarımı, denetleme yöntemlerinin ve profesyonel eğitimin hepsi konu bütününe uygun şekilde birbirleriyle bağlantılı olmalıdır.

#### **IV.7 İnsan Hakları**

Devlet reformu ve hukuk devleti ilkesinin can alıcı noktası, insan haklarını koruma ve geliştirmedir. Deneyimlerimiz gösteriyorki, savaş ve kriz anında en çok etkilenen ve en az korunan alan bu olmaktadır. İnsan haklarının bir çok ülkede ihlal edilmesi sonucunda, Viyana'da 1993 yılında Dünya İnsan Hakları Konferansı yapıldı. Katılımcılar burada, insan haklarının desteklenmesi ve korunması açısından ulusal kurumların ne kadar büyük bir rol oynayabileceğini ve oynaması gerektiğini vurguladılar. İnsan hakları tanımlamasını azınlık haklarının da desteklenmesi ve korunmasını içerecek şekilde yaptılar (bir gruba ait kişilerin bireysel hakları).

Bu kurumların sorumlulukları öncelikle insan haklarıyla (ve ihlalleriyle) ilgili her konuda hükümete, parlamentoya ve NGO'lar da dahil olmak üzere herhangi bir yetkili kuruma tavsiyelerde bulunmak, öneri getirmek ve rapor hazırlamaktır. Bu kurumlar, ulusal hukuk ve uygulamanın uluslararası insan hakları standartlarıyla bağdaşmasını amaçlamalıdır. Ayrıca, bu standartların parlamento tarafından onaylanmasını ve siyasi uygulamaya geçilmesini destekleyebilirler. Uluslararası birimlerce talep edilen rapor verme süreçlerinin benimsenmesi konusunda yardımcı olabilirler. İnsan hakları eğitim ve araştırma programlarının hazırlanışı ve uygulanışında olduğu gibi, bilgilendirme ve eğitim aracılığıyla kamuoyunun insan hakları konusunda bilinçlenmesine yardımcı olabilirler. En sonunda, BM, OAU gibi bölgesel kurumlar ve ülkenin ulusal kurumlarıyla işbirliğinde bulunmaları gerekecektir (Center for Human Rights 1995).

Bu ilkelerin etkin olmaları isteniyorsa, samimi bir şekilde uygulamaları gerekmektedir. Viyana Konferansı bu nedenden ötürü her ulusal insan hakları kuruluşunun benimsemesi gereken bazı özel işlev ve süreçleri de önerdi:

- İnsan hakları ihlali iddialarının barışma, bağlayıcı karar ya da farklı yollarla dostça tazmini;
- Davacı'yı hakları ve tazmin yolları üzerine bilgilendirmek ve tazminat için başvuru yollarını göstermek ;
- Şikayetleri dinlemek ya da yetkili bir otoriteye sevk etmek;
- Yetkili otoritelere insan haklarının serbest uygulamasını engelleyen yasa ve düzenlemeler için değişiklik önerilerini de içeren tavsiyelerde bulunmak (ibid.).

Viyana konferansında ileri sürülen ilkeler ve öneriler ayrıca öngörülen ulusal kurumların oluşturulması, bağımsızlık güvenceleri ve hareket yöntemleri için ayrıntılı kuralları da içermektedir. Ombudsman düzenlemesi ve NGO'lar yine bunlarla bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Kalkınma daireleri ve teşvikte bulunanlar bu katalogdan faydalanabilirler. Ama, hiç bir zaman özel yerel ve kültürel şartları gözden kaybetmemeleri gerekmektedir (büyük sıkıntıları olduğu kadar fırsatları da).

## V. Güvenlik Alanı Reformu

Güvenlik alanı savaş sonrası toplumların gelecekteki gelişmeleri açısından kilit rol oynamaktadır. Özellikle polis ve ordunun etkin desteği ateşkesin ve barış düzenlemelerinin benimsenmesi ve böylece barışın istikrar kazanması için çok önemlidir.

Güvenlik alanı aynı zamanda bir barış sürecini tehlikeye de sokabilir. Özellikle güvenlik birimleri (askeri ve paramiliter kuvvetler, polis kuvvetleri ve gizli servisler) hukuk kurallarına uymuyor ya da kriz taraflarınca kendi özel çıkarlarını gözetmek amacıyla kullanılıyorsa. Çoğu zaman işkence, siyasi suçlar ve halka karşı uygulanan genel baskıyla beraber en büyük insan hakları ihlallerini güvenlik kuvvetleri işlemektedir.

Barış çabalarına benzeri zararı, etkin olmayan bir güvenlik alanı da verebilir. Eğer toplulukların ve bireylerin güvenliği bundan sorumlu olanlar tarafından garanti edilemiyorsa, bireyler ve gruplar giderek artan sayıda kendilerini koruma görevini kendileri ele almaya başlarlar. Bunun sonuçları, suç işleme oranının artması, küçük silahların yaygınlaşması ve özel orduların oluşmasıdır.

Güvenlik alanındaki reform bu nedenden ötürü çoğu kez vazgeçilmez öneme sahiptir. Gündemdeki en önemli konu, devletin iktidar tekelinin (yeniden) kurulmasıdır. Bu sürece uygun siyasi ve demokratik denetimle birlikte bir takım diğer adımların da eşlik etmesi gerekmektedir. Güvenlik alanındaki reform için etkinliklerin toplam dört ayrı seviyede yürütülmesi gerekmektedir: *Siyasi, ekonomik, toplumsal ve kurumsal* (see GTZ 2000, 30-31).

*Siyasi seviyedeki* reform etkinlikleri güvenlik alanında güvenilirliği artırmayı amaçlar. Parlamento ve hükümet, özkaynakların ulaşılabilirliğini denetleyen silahlı kuvvetleri kontrol etmek ve izlemek için işbirliği yürütmek zorundadırlar. Sivil toplumun güçlendirmesi gerekir. Bu bağlamda genel olarak saydamlığın artmasını amaçlayarak NGO'lar ve medyanın desteklenmesi gerekir.

Güvenlik alanında reformun *ekonomik seviyesi* silahsızlanma, eski askerlerin sivile dönmesi ve topluma kazandırılması gibi önlemleri içermektedir. Reform girişiminin *toplumsal seviyesi*, kamu güvenliğini küçük boy silahların kullanımını denetleyerek ve yasadışı silah ticaretine karşı mücadele vererek yükseltmeyi amaçlamaktadır. Son olarak da *kurumsal seviyede*, güvenlik alanı reformunda, güvenlik kuvvetlerinin 'profesyonelleşmesi' için, doktrin ve misyonların yeniden tanımlanması ve güvenlik alanı teşkilatlarının hukuk devleti ilkesine ve insan haklarına olan saygılarının yükseltilmesi için çalışılması gerekmektedir.

Hassas demokrasilerde ve zayıf devletlerde güvenlik alanı reformuna bir çok engel bulunmaktadır. Çoğu zaman güvenliği, otoriter ve askeri bir yaklaşımla değerlendirme eğilimi vardır. Aynı zamanda politikacılar ve/veya subaylar tarafında da reforma karşı tepki olabilir. Askeri elit kadrolar bazen dış güçler ve komşu ülkelere yönlendirilirler. Çoğu zaman iç savaş eğilimi olan ülkelerde genel bir şiddet kültürü vardır. 'Şiddet Pazarları', iç savaş, şiddet olgulu suçlar, paralı askerlik ve seferberlik sonrası geliri ya da toprağı olmayan askerlerin olduğu ülkelerdeki savaş ekonomilerinde oluşabilir.

Güvenlik alanı reformunun başarısını etkileyebilen diğer sorunlar reformun kapsamı, uzmanlık ve kapasite eksikliği olabilir. Bu faktörler birbirlerini pekiştirirler: Kapsam sorunu, hükümetin kendi içinde örgütlenme, yönetsel ve mali yetkinliğin eksikliğiyle birlikte doğar. Bu, özellikle karar vericilerin güvenlik ve savunma konularındaki uluslararası tartışma ortamına yabancı olmaları ve hangi seçeneklerin bulunduğunu bilmemeleri durumunda daha belirgindir. En iyi reform girişimi bile, devlet bunu nasıl uygulamaya koyacağını bilemiyorsa başarısız kalabilir (bknz. Nathan 1999, 7).

Güvenlik alanında uluslararası müdahale konusunun son derece hassas bir durum olduğunu ayrıca belirtmemize gerek bile yok elbette. Genel bir siyasi diyalogla bağlantılı olarak, toplumun her seviyesinde kriz dönüşümüne çalışılarak ve ekonomik kalkınma yardımı sağlayarak gerçekleştirilebilir. Silahsızlanmayı, seferberliğin kaldırılmasını ve eski çatışmacıların topluma kazanılmasını desteklemenin yanısıra güvenlik alanında reform çalışmalarının aynı zamanda sivil güvenlik uzmanlarının eğitimini de kapsamı gerekmektedir. Çünkü hükümette ve denetleme görevlerinde eğitilmiş bu kadrolara gereksinim bulunmaktadır.

Bu reformun bir başka gerekli ögesi merkezinde asker ve polis eğitim sistemleri bulunmaktadır. Bu arada özel olarak demokratik eğitim ve toplumsal örgütlenme hedeflerine önem verilmektedir. Uluslararası güvenlik standartlarıyla uyum güvenlik personelinin uluslararası çerçevede mübadelesi (mübadele, kurslar, 'Cenevre Uluslararası Güvenlik Politikası Merkezi' gibi uluslararası akademilerde eğitim programları) ile desteklenmelidir. Dördüncü bir öge, güvenlik kuvvetlerine herhangi bir şekilde yasadışı ya da suç teşkil eden yollardan personel alımını durdurma zorunluluğudur. Ve en son nokta, güvenlik alanı yönetimi ve bütçesinin açıklanması gerekliliğidir.

## VI. Özet ve Öngörü

Bu makale devlet reformunun en önemli noktalarına genel bir bakış sundu. Elbette hangi tip devlet yapılarının ve kurumlarının toplumu en iyi şekilde şiddete ve açık bir kriz durumunun patlamasına karşı koruyacağı konusunda bilimsel ve siyasal tereddütler bulunmaktadır. Bu sorunun kesinlikle daha derinliğine olduğu gibi karşılaştırmalı analizlerinin de yapılması gerekmektedir.

Bilim çevreleri istikrarlı barış ortamı için demokrasinin gerekli bir şart olduğu konusunda hemfikirler. Tartışma, bunun yeterli olup olmadığı ve toplumu şiddete karşı güvenceye alacak bir anayasanın temelini hazırlamak için hangi etkenlerin bir araya gelmesi gerektiği noktasında yoğunlaşmaktadır.

Şekil 7' deki şema bu nedenden ötürü ancak bir özet olarak görülmeli ve bu konuya son noktayı koyması beklenmemelidir. Şema, yukarıda dile getirilen önlemlerin bazılarının sentezini oluşturmaya ve böylece bu önemli alanda müdahalede bulunmak üzere olan ve önceliklerini belirlemek isteyen uygulamacılara genel bir model sunarak rehber görevi yapmaya çalışıyor.

Devlet reformu, demokrasi ve istikrarlı barış arasındaki ilişkiyi ele alan ve açık kalan üç alana değinelim. Bunlar kesinlikle bilimsel araştırma ve ampirik çalışmaların yapılmasını gerektiren alanlardır. Yazarın görüşü, gelecekte yapılacak kuramsal ve uygulamalı araştırmanın üç kulvarı takip etmesi gerektiği şeklindedir:

1. 'Tartışma kültürü' nün göstergeleri üzerine temel araştırmalar. Bu, barışçıl toplumlar ve savaşla boğuşan ya da savaş eğilimli toplumlardaki kriz dönüşümü yöntemleri ve kurumlarını ele alıp temel verileri topladıktan sonra birbirleriyle karşılaştırılmalarını gerektirmektedir.
2. Tartışma düzenlemesinde özellikle zayıf kalan devlet müdahalesini tamamlayıcı, hukuk devleti ilkesini destekleyen ve krize yol açabilecek toplum yapısındaki eksikleri giderici katılımcı yaklaşımlarının değerlendirilmesi.
3. Tartışma kültürünün, iyi yönetim biçiminin yeniden ifade edilen ve zenginleştirilmiş bir tasarım ögesi olarak uygulanması. Bu iyi yönetim biçimi daha sonra OECD / DAC ve diğer ( ikili ) aktörler tarafından uygulanabilir.

Bu bağlamda halen artakalan sorulardan bazıları şunlardır:

- 'Demokratik barış' diye bir şey var mıdır; eğer varsa, bunun için hangi etkenler önemlidir?
- 'Tartışma kültürü' radikal toplumsal geçiş dönemlerinde ve/veya hızlı değişim dönemlerinde nasıl yerleştirilebilir ya da korunabilir?
- Çok uluslu toplumlarda 'tartışma kültürünü' güçlendirmek için hangi özel kurumlar, yapılar ya da kanalların etkinleştirilmesi gerekmektedir ?
- Çoğulcu toplumlarda barışçıl diyalogun doğru yapısı ve dinamizmini araştırma çabalarımızda uzlaşma için kapasite geliştirmemiz, iyi yönetim modelinin zenginleştirilmiş tasarısı çerçevesinde nasıl olabilir?
- Kriz önlenmesi ve şiddetin hafifletilmesi anlamında öngörülü yönetimi güçlendirmek için devralınan hangi yollar ve olanaklar bulunmaktadır?