

ÖZERKLİK VE ÇATIŞMA: Farklı Deneyimler Işığında Türkiye'nin Kürt Sorununa Bakmak

Evren Balta Pakır*

Bu yazının temel hedefi Kürt meselesinin çözümünde Türkiye'ye özgü bir devlet modeli önermek ya da önerilen modellerin analizini yapmaya çalışmak değil. Dolayısıyla bu yazı doğrudan demokratik özerklik tartışmasının ne anlama geldiğini irdeleme hedefi taşıyor. Daha ziyade dünyada etnik meseleyi çözmek için ortaya atılan özerklik düzenlemelerinin neler olduğuna ve yarattığı olası sonuçlara dair bir tartışmanın kapısını aralamaya çalışıyor. Nitekim demokratik özerklik kavramının hâlihazırda içeriği nasıl doldurulmuş olursa olsun, temelde bu tartışma bize Kürt siyasal aktörlerinin Kürt sorunun çözümünü yalnızca grup haklarının kabulüyle sınırlı görmediğini, aynı zamanda Türkiye devletinin teritoryal yapısına dair radikal bir dönüşüm arzusunda olduklarını işaret ediyor.

Etnik meselenin barışçıl çözümünde teritoryal düzenleme tartışması Türkiye için yeni olsa da doksanlı yıllarda Balkanlar, Orta Asya ve Afrika'da çok etnik kimlikli devletlerin çözülüş sürecine paralel olarak hem akademik hem de siyaset çevrelerinde sıklıkla tartışıldı. O dönemde, bilânçosu hayli yüksek iç savaşlara bir çözüm olarak kimi akademisyen ve siyasetçiler tarafından geliştirilen öneri, devletin sınırları ile etnik grupların sınırları arasında bir izdüşüm yaratmaktı.¹ Buradaki mantık basitti, madem mesele devlet iktidarının etnik gruplar arasındaki bölüşümünden ortaya çıkıyordu, o zaman devletlerin sınırları o etnik grupları içine alacak şekilde yeniden düzenlenmeliydi.² Grupların birbirinin içine geçtiği durumlarda tek kimlik tek devlet prensibini hayata geçirmek için yapılacak olan nüfus transferleri de gündeme gelen önerilerdendi.³ Bu çerçeveye çok kısa zamanda pek çok itiraz yükseldi. Devletin sınırlarının yeniden belirlenmesi olasılığı uzlaşma ve bir arada yaşama seçeneğini ortadan kaldırıyordu.⁴ Aynı zamanda bütün tarafların çatışmadan elde edecekleri kazanç ve kayıpları arttırıyordu. Dolayısıyla "devletin sınırlarının düzenlenmesi" kısa ve uzun dönemde çatışmanın azalması yerine artması sonucunu doğurmaktaydı.⁵

Etnik meselenin çözülmesinde daha çok itibar gören öneri ise mevcut devlet modellerinin, özellikle bu model üniter devlet modeli ise, reforme edilmesi oldu. Bu tartışmaların temel odak noktası bir arada yaşama seçeneğini var olan devlet sınırlarını koruyarak mümkün kılmanın yollarıydı.⁶ Bu sınırları korumanın yolunun da hoşnutsuz azınlıkların temsil edileceği

* Öğr. Gr. Dr. Evren Balta Pakır, Yıldız Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

¹ Ruth Lapidoth. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press. Chaim Kaufmann, Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars, *International Security*, Vol. 20, No. 4 (Spring, 1996), pp. 136-175.

² Brendan O'Leary, Ian S. Lustick, Thomas Callaghy, (der). 2001. *Right-sizing the State: The Politics of Moving Borders*. Oxford, UK: Oxford University.

³ Kaufmann, Chaim D. 1998. "When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century." *International Security* 23 (2): 120-156.

⁴ Hurst, Hannum. 1998. "The Specter of Secession." *Foreign Affairs* 77 (2): 13-18.

⁵ Thomas Chapman, Philip G. Roeder, 2007. Partition as a Solution to Wars of Nationalism: The Importance of Institutions. *American Political Science Review* 101(4):

⁶ Ian Lustic, Dan Miodownik, Roy J. Eidelson. 2004. "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?" *American Political Science Review*, 98(2): 209-229.

dâhil edici mekanizmalar inşa etmekten geçtiği ifade ediliyordu. Bir diğer deyişle model tartışmalarının temel sorusu şu hassas dengede kuruluyordu: kısa dönemde farklı etnik grupların birbirilerine karşı tehdit algılarını artırmadan, kendi özerkliklerini muhafaza etmelerine olanak sağlamak, uzun dönemde ise ayrılma isteğinin toplumsal ve yapısal nedenlerini azaltıp mevcut devletin sınırlarını korumak.

Peki, bu dengeyi sağlayacak en iyi model ne olabilir? Biz bugün artık biliyoruz ki elimizde bu hassas dengeyi sağlayacak ideal bir özerklik modeli yok. Federalizm, bölgesel özerklik gibi modellerin her biri farklı toplumsal bölünmeler, çatışma tarihi, farklı etnik gruplar arasındaki sayısal, finansal ve kültürel eşitsizlikler ile etkileşim içerisinde kendi sonuçlarını yaratıyor.

Farklı modellere bakmak

Modern devlet ortaya çıktığından beri merkezin çevre ile nasıl ilişki kuracağı en temel tartışmalardan biri oldu. Tartışmanın bir ucunda çevreyi merkezden kontrol eden üniter devlet modelleri dururken, diğer ucunda merkez ve çevre arasında yetki paylaşımının esas olduğu özerklik modelleri duruyor. Özerk politik sistemler ise konfederasyonlar, federasyonlar, federatif devletler, birlikler gibi farklı modelleri içeriyor. Her şeyden önce şunu söylemek gerekiyor, özerklik adem-i merkezîyetçiliği kolaylaştıran bir form olsa da, bunun garantisi değil. Nasıl merkezi devletlerin çevreyle kurduğu ilişkide çeşitlilik varsa ve kimi üniter devletler diğerlerine göre çok daha özerk bir biçimde çevreyle ilişki kuruyorsa, benzer bir biçimde kurumsal olarak özerklik iddiasında bulunan yönetimlerde de merkezin çevreyle son derece merkezîyetçi ilişkiler kurduğu örneklerle rastlamak mümkün. Diğer bir deyişle, bu kategoriler daha ziyade merkez ve çevre arasındaki ilişkinin formel biçimine dairler, ama bu kategorilerin varlığı bu ilişkinin içinin nasıl dolduğunun garantisi değil.

Kuşkusuz özerklik modellerinin en ucunda yer alan, kendisini oluşturan birimlere en geniş hakları tanıyan konfederal sistemler.⁷ Bu modelde egemen politik birimler kendi iradeleriyle yetkilerinin bir kısmını merkeze devrediyorlar ama ayrılma hakkı da dâhil olmak üzere temel egemenlik haklarını devretmiyorlar. Konfederal sistemlerde egemen birimler başka devletlerle dış ilişkiler yürütme, kendi silahlı kuvvetlerine sahip olabilme gibi normalde federal sistemlerde rastlanmayacak ayrıcalıklara da sahip olabiliyorlar. Konfederalizm bugünkü dünyada çok da geçerliliği olan bir model değil, bunun temel nedeni konfederalizm deneyimlerinin ya federalizme evrilmeyle ya da dağılmaya sonuçlanmış olması. Yani konfederalizm kalıcı bir model değil.

Federal siyasal sistemler ise merkezi yönetim ve özyönetim ilkelerini birleştiren sistemler.⁸ Federal sistemlerde otorite anayasa tarafından merkezi yönetim ile üye birimler (devletler, eyaletler, kantonlar, bölgeler) arasında bölünür. Böylelikle hem merkezi ve hem de bölgesel hükümetler vatandaşların sorunları ile doğrudan ilgilenme yetkisi ile donatılmış olurlar. Bu nedenle de vatandaşlar hem merkezi hem de bölgesel hükümetleri doğrudan seçerler.

⁷ Konfederal sistemlere tarihsel örnek olarak İsviçre (1291-1847), ABD (1776-1889) arası verilebilir. Günümüzde bazı yazarlar Konfederal sisteme en yakın örnek olarak Avrupa Birliği vermektedir.

⁸ Federal sistemlere örnek olarak Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Kanada, Almanya, Nijerya, İsviçre ve ABD verilebilir.

Federasyonlarda federal hükümet güçler paylaşımını tek başına değiştiremez. Yetkileri ilgilendiren anayasal değişikliklerde tarafların tamamının onayını gerektirir. Bu yüzden federasyonlar otomatik olarak yazılı ve zor değiştirilebilen anayasalar gerektirir ve genellikle federal düzeyde anlaşmazlıkları çözmekle yetkili Anayasa Mahkemesi ve bölgesel birimlerin merkezde eşit düzeyde temsilini sağlayabilecek çift kamaralı yasama biçimi ile desteklenirler.⁹

Her ne kadar federalizmler arasında uygulama anlamında çok ciddi farklılıklar söz konusu olsa da, federalizmin hâlihazırda mevcut simetrik ve asimetrik federalizm olarak adlandırabileceğimiz iki temel kurumsal formundan söz edilebilir. ABD gibi simetrik federalizm modellerinde federal yapıyı oluşturan bütün birimler merkeze aynı türde bağlarla bağlı, aynı yetki ve sorumluluklara sahipler. Bu birimlerden hiçbiri bir diğerinin sahip olmadığı ayrıcalıkları kullanamaz. Rusya gibi asimetrik federalizm formlarında ise federal yapıyı oluşturan birimler ve merkez arasındaki ilişki, merkezin birimler ile yaptığı farklı antlaşmalar ya da bu birimlere anayasada tanınan farklı haklar dolayısıyla, birbirinden farklı olabilir. Örneğin bir birimin topladığı verginin tamamını kendisinde tutma hakkı varken, bir diğer birim vergilerin en az yüzde ellisini merkeze gönderme yükümlülüğüne sahip olabilirler (finansal asimetri). Ya da bir diğer birim kültürel farklılığından dolayı diğer birimlere tanınmayan kendi dilini ya da kültürünü geliştirebileceği kurumları oluşturup, yürütebilme hakkına sahip olabilir (kültürel asimetri).¹⁰

Model olarak asimetrik federalizme yaklaşan, ancak sadece belirli bölgelerde uygulandığı ve merkezin diğer bölgelerle ilişkisi üniter devlet modeli içinde kaldığı için federalizmden ayrılan bir diğer model ise bölgesel özerklidir.¹¹ Bir diğer deyişle, bölgesel özerklik modellerinde genellikle merkezi devlet üniter yapısını korurken sadece belirli bölgeler merkez ile “federal” bir ilişki içine girerler. Merkez sadece özerklik antlaşması yaptığı bu bölgelerdeki yarı-özerk yerel hükümetlere karar alma, bütçelendirme ve uygulama süreçlerinde temel yetkilerinin önemli bir kısmını devreder. Bu yerel hükümetlerin kamu yetkilerini yerine getirdikleri açık ve belirgin coğrafi sınırları vardır ve genellikle bu coğrafi sınırlar belirli bir etnik grubun çoğunluk olduğu bölgelerdir. Bölgesel özerklik düzenlemelerinin asimetrik federalizmden farkı, hem bütün ülke için geçerli olmamasıdır, hem de devredilen yetkilerin temelde merkezi hükümetin sorumluluğunda olmasıdır.

Bu şemanın üniter devlet ve özerk siyasal sistemler ortasında kalan yerinde ise idari özerkleşme süreci yer alıyor. İdari özerkleşme aslında etnik ya da grup temelli sorunları olsun ya da olmasın hâlihazırda dünyadaki pek çok üniter devletin içinden geçtiği bir süreç. Bu süreci tetikleyen kuşkusuz çok farklı dinamikler var, ama temel nedeni merkezi yönetimin

⁹ Breandan O’Leary. 2001. An Iron Law of Nationalism and Federation? Nations and Nationalism 7(3):273-96

¹⁰ Bu tartışmanın yanı sıra sosyolojik olarak da etnik ve etnik olmayan federalizm tiplerinden bahsetmek gerekir. Etnik olmayan federalizmde federal birimlerin örgütlenmesi, etnik temel üzerinden olmaz. Bunun nedeni ya farklı etnik gruplar bütün ülkeye benzer ağırlıklarla dağılmış olmaları ya da zaten ülkede görece tek-etnik grubun egemenliği olmasıdır (ABD gibi). Etnik federalizm tiplerinde ise federalizmin örgütlenişi etnik temellidir. Diğer bir deyişle iç birimlerin sınırları öyle çizilmiştir ki, bu sınırlar ve ulusal ya da etnik gruplar arasında bir örtüşme vardır (İsviçre, Kanada, Nijerya, Etiyopya, Hindistan gibi).

¹¹ Örneğin İngiltere’de Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler’in statüsü bölgesel özerklidir, İngiltere devleti bu bölgelere verdiği özerkliğe rağmen üniter statüsünü geri kalan bölgeler için korumaktadır. İtalya ve Fransa’da da çeşitli düzeylerde farklı bölgelere (Sicilya, Korsika gibi) asimetrik otonomi tanınmıştır.

yerel ihtiyaçları tespitteki isabetsizliği ve yürütme hızının yavaşlığı. Bu sistemlerde merkezi devlet, temelde merkezi yapısını koruyor, ama yerel hükümetlere (belediyeler, seçimle gelen valiler gibi) kendi sorumlulukları çerçevesinde kendi hizmetlerini düzenlemede çok daha fazla hak ve yetki devrediyor. Özerk yerel yönetim kavramı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nda (AYYÖŞ) yer alan bir ifadedir. Avrupa Birliği ülkeleri yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin 15 Ekim 2007'de yayınladığı Valensiya Deklarasyonu'nu da bölgesel yönetimin demokrasiyi zenginleştiren bir unsur olduğunu ifade etmekte ve bölgesel yönetimlerin yetki ve mali kaynaklar bakımından güçlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu haliyle bölgesel özerklik simetrik bir biçimde idari yapının üniter ya da federal olduğuna bakılmaksızın adem-i merkeziyetçileşmesini içermektedir.

Türkiye'de şu an var olduğu haliyle özerklik tartışması bu kategorilerden hiçbirisine açıkça referans yapmıyor. Farklı Kürt siyasal aktörlerinin çeşitli vesilelerle ifade etmiş oldukları özerklik talebi konfederalizmden, belediyelerin güçlendirilmesine kadar olan geniş bir açığa sahip. Örneğin Demokratik Toplum Kongresinin, Demokratik Özerklik metni "Kürdistan parçaları arasındaki demokratik konfederalizm bu temelde daha işlevsel hale gelecektir" gibi ifadelere ya da öz savunma gibi ilkelere yer vermesi açısından tanımlanan siyasal sistemin konfederalizm olduğunu düşündürüyor. Ama öte yandan BDP'nin demokratik özerklik modeli ise Türkiye'nin tüm diğer bölgelerinde de uygulanabilecek simetrik ve etnik olmayan bir özerklik modeli olmaya daha yakın.

Özerkliğin Olası Sonuçları

Etnik çatışmanın çözümünde özerkliğin belirli formlarının başarısını genelleştirmek mümkün değil. Bu durumun birinci nedeni, özerlikle temelde neyin hedeflendiğinin taraflarca çok belirgin bir biçimde ortaya konmuyor olması ya da tarafların aynı hedefleri paylaşmıyor olmaları. Eğer hedef devleti bir arada tutmak ve barışın tesisi ise özerkliğe dair farklı bir başarı ölçütünüz var demektir, eğer temel hedef etnik gruplara, ayrılma hakkı da dâhil olmak üzere, daha fazla hak vermek ise bu sefer başka bir başarı ölçütünüz var demektir. Diğer bir deyişle özerklik düzenlemeleri yapılırken ortaya konan hedefin farklılığı ya da muğlâklığı, farklı özerklik formlarının başarısını genelleştirmemizi zorlaştırıyor. Bir başka zorluk ise kurumların her zaman kendi sonuçlarını içerisinde buldukları toplumsal koşullar ile etkileşime girerek üretiyor olmaları. Yani belirli bir toplumsal düzende başarılı olan kurumsal bir formül, başka bir toplumsal düzene uygulandığında felaketle sonuçlanabiliyor. Dolayısıyla hangi tür kurumların farklı toplumsal dinamiklerle ilişki içinde ne tür sonuçlar yaratacağını her zaman önceden kestirmek mümkün olmuyor.

Örneğin özerklik düzenlemeleri farklı etnik grupların kültürel ve idari taleplerini yerel düzeyde karşılayarak ayrılma ve çatışma olasılığını azaltabilir. Ama özerklik zaten ayrılma talebi olan gruplara, ayrılmanın kurumsal zeminini sağlayarak çatışmayı arttırıcı bir işlev de görebilir.¹² Özerklik yerelin merkezi siyasete yeni açılan kanallar yoluyla daha fazla katılımını teşvik edebilir, ama aynı zamanda özellikle bir etnik grubun nüfus olarak çoğunlukta olduğu toplumlarda merkezi düzeyde farklı grupların temsil edilememesi anlamına gelebilir. Özerklik yerel düzeydeki kanalların genişlemesi yoluyla geniş kitlelerin siyasal katılımının artmasına ve

¹² Cornell, Svante E. 2002. "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective." *World Politics* 54: 245-76.

böylelikle kamusal alanın genişlemesine yol açabilir. Ama aynı zamanda yerel siyaset içindeki komünal ve dışlayıcı dinamiklerin altını çizip, yerelde azınlık olan farklı toplumsal grupların ezilmesini mümkün kılabilir.¹³ Özerklik merkezi hükümetin ulaşmasının zor olduğu bölgelerde devlet kapasitesinin artmasına neden olarak devlet iktidarını güçlendirici bir etkiye bulunabilir. Ama aynı zamanda merkezi ve yerel hükümetler arasında tansiyonun yükselmesine ve merkez-yerel hükümetler arasındaki çatışmanın artmasıyla merkezkaç güçlerin ortaya çıkmasına da yol açabilir. Özerklik yerel toplulukların kendi kaynaklarını daha etkili ve verimli bir biçimde kullanmasına ve bu kaynakların kullanımında daha fazla söz hakkına sahip olmasına neden olabilir. Ama aynı zamanda özerklik bölgeler arası var olan eşitsizliği artırıp, yoksul bölgeleri daha fazla yoksulluğa da mahkûm edebilir.¹⁴

Peki, hangi tür toplumsal dinamikler bu sonuçların ortaya çıkması ile etkileşim içindedir? Örneğin özerklik ve barışın tesisi arasındaki ilişkinin pozitif olup olmamasını belirleyen bir önemli faktör bu durumun bütün tarafların onayı ile iradi bir şekilde hayata geçirilmiş olup olmamasıdır. Yani özerkliğin barışı tesis edebilmesi için taraflar samimi olarak bir arada yaşama beyanında bulunmalı ve bu beyanda bulunurken özerkliği bir dayatma olarak değil, barışın mümkünliğini sağlayacak yegâne ve meşru yol olarak görmelidirler. Bir başka etkileyici faktör ülke içindeki etnik grupların bölgesel dağılımıdır.¹⁵ Toplam nüfus olarak başat bir etnik grubun olduğu ülkelerde özerklik antlaşmaları azınlık gruplarını merkezden dışlayıcı rol oynayabilir, bu da farklı etnik gruplar arasındaki tansiyonu yeniden yüksektir. Özerklik ve demokrasinin derinleşmesi arasındaki ilişkiyi belirleyecek bir başka faktör ise özerkliğini diğer demokratik kurumlarla (siyasal partiler, seçim sistemleri) ile ilişkisidir. Bu kurumların gruplararası dayanışmayı zorlayacak ve grup içi (özellikle siyasi) rekabeti artıracak biçimde düzenlenmesi gerekir. Merkezi siyasetle ilişkisi zayıf, kendi içine kapalı, belirli bir grup kimliğine dayanan özerk bölgeler yerine, merkezi siyasete aktif katılan, farklı grup kimliklerinin özgürce kendini ifade edebildiği, simetrik olarak örgütlenmiş ve etnik temelli olmayan özerklik biçimleri çatışmayı çözmeye ve demokrasiyi derinleştirmeye daha muktedirdir.

Son olarak herhangi bir özerklik düzenlemesinin hedefine ulaşmasını sağlayacak en önemli unsurlardan biri kaynakların bölüşümüdür. Hâlihazırda eşitsiz olan gruplara özerklik sonucu kendi yağınla kavrulun dersiniz, var olan bölgesel eşitsizlikleri derinleştirir, bu bölgeleri yoksulluğa mahkûm edersiniz. Ama belirli bölgelere özerklik verip, sonrada pozitif ayrımcılık diyerek zengin bölgelerden buralara kaynak aktarırsanız (ki bu da düşük bir ihtimaldir), bu sefer zengin bölgelerin “isyanını” teşvik etmiş olursunuz. Bu yüzden bölgesel eşitsizliğin derin olduğu ülkelerde özerklik düzenlemelerinin başarıya ulaşabilmesi için derin bir toplumsal adalet duygusuna gereksinim vardır. İdari düzeyde kalan özerklik düzenlemeleri

¹³ Örneğin Suharto sonrası Endonezya’da toprağın ve doğal kaynakların kullanımının merkezden özerkleşmesi, toprak üzerinde yerel antlaşmazlıkların artmasına, güçlü yerel ağaların ortaya çıkmasına neden olmuştu. Arild Schou and Marit Haug *Decentralisation in Conflict and Post-Conflict Situations* Working Paper 2005:139.

¹⁴ Örneğin Filipinlerde yerel hükümetlerin gelirlerini toplama konusunda özerkleşmesi, doğal kaynakları zengin ve güçlü girişimci geleneklerin olduğu bölgelerin eşitsiz bir biçimde çok daha fazla gelişmesine ve diğer bölgelerin giderek daha geride kalmasına yol açarak, toplumsal çatışmaya farklı bir dinamik kazandırdı.

¹⁵ Örneğin etnik gruplar bölgesel olarak yoğunlaşmışlar mı, bölgesel yoğunlaşmaya eşlik eden ülke genelinde bir azınlık-çoğunluk durumu var mı, ikiden fazla etnik grup mu söz konusu gibi sorulara verilecek cevap özerklik formüllerinin uzun dönemli başarısında önemli bir etkidir.

kendi başına toplumsal adalet ya da kardeşlik duygularını geliştirmez, ama bu duyguların da bir sonucu olarak ortaya çıktığında barış ve demokrasiyi derinleştirebilir.