

KAMU POLİTİKASI OLARAK İSTİHBARATTA ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ: MEVCUT YAPILAR VE AKTÖRLER

International Intelligence Cooperation as Public Policy: Current Structures and Policy Actors

Mutlu KÖSELİ*

Özet

Bu makale, güvenlik konusunda son zamanlarda oldukça sık gündeme getirilen uluslararası istihbarat işbirliğinin önemini vurgulamaktadır. Çalışma, ülkelerin güvenliklerine yönelik yeni tehditlerin önüne geçebilmek için yeni yaklaşımların ortaya konulması gerekliliğini vurgulamakta ve istihbarat alanında uluslararası işbirliğinin geliştirilmesinin bu amaca yönelik önemli katkı sağlayabilecek bir politika olduğunu ifade etmektedir. Makalede bu politikanın iyi bir şekilde işletilebilmesi için hangi kurumsal yapılar altında gerçekleştirilmesi gerektiği, nelerin işbirliği vasıtası olarak kullanıldığı ortaya konulmakta, öncelikli olarak kanuni alt yapının oluşturulması, ardından kurumsal yapının meydana getirilmesi gerektiği ifade edilerek taraflar arasında işbirliğinin hangi vasıtalarla yapılabileceği incelenmektedir. Bütün bunların yanında istihbarat alanında uluslararası işbirliğinde karşılaşılan problemlerin neler olduğu ifade edilerek mevcut durumda neden istenilen işbirliği seviyesine ulaşılamadığı ortaya konulmaktadır. Son olarak da uluslararası istihbarat işbirliği hükümetlerin ya da istihbarat teşkilatlarının fonksiyonlarını daha iyi icra etmek üzere tercih ettikleri kamu politikası olarak ele alınarak, bu alandaki kamu politikalarını yönlendiren aktörlerin rolleri incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: İstihbarat, İstihbarat İşbirliği, İstihbarat İşbirliği Vasıtaları, İstihbarat İşbirliği Yapıları.

* Dr., Emniyet Amiri, Emniyet Genel Müdürlüğü, mutlukoseli@yahoo.com
PBD, 12(3) 2010, ss.83-106

Abstract

This study focuses on international intelligence cooperation which has been one of the most discussed issues on security studies. The paper argues that to be able to prevent the grooving current potential problems new approaches are necessary and it considers international intelligence cooperation as an important policy issue which can contribute to solve current security problems. Then the paper examines how this policy should be worked. The paper explains under which organizational structure it can be operated besides what can be used as cooperation instruments. It states that primarily legal bases should be established, and then organizational structure should be constructed. Addition to all of these issues, the paper evaluates the problems that organizations faced in international intelligence cooperation. At the end the paper evaluates international intelligence cooperation from a public policy perspective and explores role of the actors that affect the process.

Key Words: Intelligence, Intelligence Cooperation, Means of Intelligence Cooperation, Administrative Structures of Intelligence Cooperation.

Giriş

İstihbarat teşkilatlarının en önemli özellikleri, daima gizlilik içerisinde hareket etmeleridir. Bu gizlilik içerisinde hem düşman tarafından gelebilecek taarruzlara karşı uyanık olmak, hem de kendi amaçlarını gerçekleştirebilmek için açık ya da gizli bir mücadele devam etmektedir. Bu mücadelede elinizde düşman hakkında ne kadar çok bilgi varsa, o oranda zafere yakınsınızdır. Bu mücadelenin yoğun olduğu yerlerde istihbarat teşkilatları kendilerini daha fazla geliştirmektedir. Özellikle gücünü dünyaya kanıtlamış ülkelerin istihbarata büyük önem verdikleri de görülmektedir. Örneğin, Cengiz Han zamanında Moğolistan'da yoğun bir istihbarat aktivitesi vardı ve normal resmi görevlilerin yanında devamlı ajanlar da görevlendirmekteydi (Zivanovic, 2008:115). İstihbarat teşkilatlarına verilen bu önemin nedenleri; sürprizlerin olmasının önüne geçmek, tahminlerde bulunarak değerlendirmeler yapmak ve güvenlik güçlerine gerekli bilgi desteğini sağlamak olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede ele aldığımızda günümüzde tehditlerin boyutunun değişmesiyle istihbarat teşkilatlarının ilgi alanına giren konular da değişmiş, çalışma sistemlerinde değişiklikler yapmaları kaçınılmaz olmuştur. Tehditlerin dünya çapında bir

boyut kazanması da istihbarat teşkilatlarının diğer ülkelerin teşkilatlarıyla işbirliği yapmalarını kaçınılmaz kılmıştır.

İstihbarat teşkilatlarının birbirleriyle olan yoğun mücadelesine rağmen aralarında dayanışmaların kaçınılmaz olduğu bir dönemde olduğumuz gerçeği bilimsel çalışmaların da bu alanda yoğunlaşarak bu dayanışmayı etkileyen faktörleri incelemeleri ve bu alanda yapılacak faaliyetlere katkıda bulunmalarını gerektirmektedir. Bu çerçevede mevcut çalışmada, suçların sınırları aşan bir boyuta ulaşmasının işbirliğini zorunlu kıldığı vurgulanacak, istihbaratta işbirliğinin önemi ele alınarak bir kamu politikası olarak istihbaratta işbirliğini şekillendiren aktörler ve bunların rollerinden bahsedilecektir. Böylece, uluslararası istihbarat işbirliğini gerektiren haller, işbirliğine zorlayan iç ve dış nedenlerle bir kamu politikası olarak istihbarat işbirliğini nasıl şekillendirdiği ortaya konulmuş olacaktır.

1. İstihbarat İşbirliğini Gerektiren Güncel Tehditler

Bir istihbarat teşkilatının ana görevi, ülkenin korunmasıdır. İstihbarat teşkilatları ülkeye yönelebilecek muhtemel tehlikeleri önceden haber almaktan sorumlu olduğundan dolayı çok değişik tehditle uğraşmakta ve gün geçtikçe mevcut tehditlerin değiştiği de görülmektedir (Born, 2007:4). Özellikle soğuk savaş zamanında istihbarat teşkilatlarının çabalarını yönlendirecekleri düşman belliydi ve yapılan tüm hazırlıklar bu bilinen düşmana karşıydı. Günümüzde ise tehdidin boyutu değişmiş ve sınır aşan suçlar ile uluslararası terör gibi pek çok ülkeyi aynı anda etkileyen ve engellenmesi zor problemler ortaya çıkmıştır. Gün geçtikçe de mevcut tehlikeyi sezebilmek ve anlayabilmek zorlaşmaktadır (Zivanovic, 2008:116).

Sınır aşan suçlar bir ülkenin sınırlarının dışına taşan suçlar olarak tanımlanmaktadır. Bu genellikle suçun birden fazla ülkeyi ilgilendiriyor olması, ya da bir yerde suç işlendikten sonra suçluların, delillerin ya da suç ile ilgili diğer şeylerin başka bir ülkeye naklini ifade etmektedir. Kara paranın aklanması, illegal göç, silah kaçakçılığı, insan kaçakçılığı ve terörizm bu suçların en çok karşımıza çıkan türleridir Bu sayılanlara kişisel hakların ihlali, yayın haklarının ihlali, çocuk pornosu, siber suçlar ve sahtekârlık gibi daha pek çoğunu da eklemek mümkündür. Terörizm ko-

nusunda da özellikle 11 Eylül ile başlayan Madrid, Londra, İstanbul, Bali gibi yerlerde pek çok can kaybıyla neticelenen saldırılar istihbaratın daha dikkatli ve özenli çalışmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Her ne kadar sınır aşan suçlar kavramı yeni olsa da çağın getirdiği şartların etkisiyle insanların daha mobil olması, mesafeleri kat etmenin eski çağlara oranla kolay olması, sınır aşan suçların daha hızlı yayılmasına, çok fazla çeşidi olmasına ve organize olmasına netice vermiştir. Sınır aşan suçların problem olarak karşımıza çıkmasının diğer bir nedeni de; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki büyük fark olması, zayıf devletlerde suç gruplarının faaliyet gösterebilecekleri ortamları sunmaya elverişli olmaları ve bu grupların sağladıkları materyallere de taleplerin olmasıdır (Henshaw, 2007:2).

Globalleşmenin dünya üzerindeki etkisinden faydalanan terör örgütü üyeleri faaliyetlerini bir ülke ile sınırlı tutmamaktadırlar. Bir ülkede faaliyet gösterip başka ülkelere tehdit oluşturmaları bile, faaliyet gösterdikleri ülkelerde bulamadıkları eğitim, lojistik, silah, eleman temini gibi bazı imkânları başka ülkelerden sağlayabilmektedirler. Bunun yanında El-Kaide gibi birden çok ülke için tehdit oluşturan terör örgütlerinin de ortaya çıkarabileceği tehlike potansiyeli yakın bir geçmişte örneklerini görmüş olduğumuz kanlı eylemlerden de anlaşılmaktadır (Karmon, 2002:121). 21. yüzyılın sorunu olarak nitelendirilen sınır aşan suçlar; aynı zamanda dolaylı olarak da başka tehditlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin; terör grupları sınır aşan suç gruplarını para aklama, insan ve çeşitli maddelerin transferinde kullanılmaktadır. Burada ortaya çıkan diğer bir sorun da sınır aşan suçların ve bununla alakalı yolsuzlukların varlığı, ülkelerin hukuksal yapılarını ve otoritelerini zayıflatmasıdır (Reveron, 2008:3).

Sınır aşan suçlar bu özelliklerinden dolayı şu an ulusal güvenliğe karşı mevcut tehditler arasında sayılmakta ve bir ülkenin kanuni yapısını zayıflatan ve sistemin istikrarını ve güvenliğini baltalayan bir tehdit olmanın yanında ülkeler arası politik ve ekonomik ilişkileri de etkileyen bir unsur haline gelmektedir (Henshaw, 2007:2). Bu tarz suçların içerisine giren şahıslar hukukun daha yavaş işlediği ülkeleri tercih etmektedirler. Bu tarz ülkelerin vatandaşları da suçtan elde edebileceklerinin cazipliği ve zayıf kanun uygulamalarından dolayı suç karşısında cezalandırılma ihtimallerinin zayıflığı nedeniyle sınır aşan suçların içerisinde kendilerini bulabilmektedirler. Sınır aşan suçlar ve terörizm iyi yönetilememe, kanunların

kötü uygulanması, olumsuz ekonomik şartlar, sosyal ve siyasal ortam, yoksulluk gibi iç sorunlarla birlikte artışa geçebilir.

Bunun yanında globalleşmenin, dünya üzerindeki etkisinden faydalanan terör örgütü üyeleri faaliyetlerini bir ülke ile sınırlı tutmayıp başka ülkelere karşı da tehdit oluşturmaktadırlar. Faaliyet gösterdikleri ülkelerde bulamadıkları eğitim, lojistik, silah, eleman temini gibi bazı imkânları başka ülkelerden sağlayabilmektedirler. Bunun yanında El-Kaide gibi birden çok ülke için tehdit oluşturan terör örgütlerinin de ortaya çıkarılabileceği potansiyel tehlikeler, hali hazırda örneklerini görmüş olduğumuz çok kanlı eylemlerden de anlaşılmaktadır. Bir bölgedeki olumsuzlukların diğerlerine olan etkisi de düşünüldüğünde, sınır aşan suçların bir yerde artması aynı bölgedeki diğer ülkelerde de suçların artmasına neden olmaktadır, buda ilgili ülkelerin kolluk ve istihbarat teşkilatlarını hep birlikte ilgilendirmektedir.

Örneğin, uzun yıllardan beri Türkiye'nin başında önemli bir problem olan terör örgütü PKK ile ülke içerisinde güvenlik kuvveleri tarafından verilen yoğun mücadeleye rağmen örgütün yurt dışındaki faaliyetleri nedeniyle tam bir başarı sağlamak mümkün olmamaktadır. Terör örgütünün yurtdışında eleman kazanma, maddi destek temini, eğitim faaliyetleri ve siyasi propaganda faaliyetleri olduğu bilinmektedir. Bunların hepsinin engellenmesiyle ancak terör örgütünün tüm faaliyetlerinin önüne geçilebilecektir.

2. İstihbarat İşbirliği

Sınır aşan suçların engellenmesinde ülkelerin kolluk ve istihbarat teşkilatları kendi ülkelerinde yapabilecekleri faaliyetleri takip ve kontrol altına almaktan öteye gidemeyecektir. Normal suçlarla mücadelede yetki alanı ile ilgili sıkıntı olmamasına rağmen sınır aşan suçlarda güvenlik güçlerinin böyle bir sorunu bulunmaktadır. Bu sorunu aşmak için gerek bölgesel, gerekse de uluslararası pek çok yöntem bulunmaktadır (Henshaw, 2007:3). Aslında özüne ve genel prensiplerine baktığımızda; ulusal olarak geçerli olan yöntemlerin benzerlerinin uluslararası da geçerli olduğunu görmek mümkündür. Örneğin; geçerli bir irtibat noktası geliştirmek, iyi istihbarat ve bilgi değişimi, diğer tarafın kanun uygulayıcı sistemini iyi anlamak, karşılıklı destek vermeye ve ortak operasyonlara hazır olmak

bunlar arasında sayılabilir (Reveron, 2008:5). Sınır aşan suçlar bir devlet için kanunlarını uygulamasını zorlaştırabilir ancak bu suçlara karşı alınan önlemler ve uluslararası işbirliği faaliyetleri bir önlem olarak kullanılabilir olacaktır. Uluslararası işbirliği kolluk güçlerinin kendi ülkeleriyle olan sınırlarını aşabilmelerini, kapasitelerini arttırmalarını, böylece diğer iç güvenlik problemlerine daha çok zaman ayırabilmelerini sağlamaktadır (Karmon, 2002:125).

Sınır aşan tehditler, bunları engellemeyi amaçlayan sınır aşan tedbirleri de beraberinde getirmiştir. Bu tedbirler arasında en önemlilerinden olan istihbarat teşkilatları arasında işbirliği kavramı yeni olmasa da, 11 Eylül'ün ardından daha yoğun bir şekilde gündemde yer alan bir konu olarak karşımıza çıkmıştır. Bölgesel ya da küresel işbirliği şeklinde sınır aşan suçlar ve terörle mücadeleye katkı sağlayacak her türlü işbirliği devletlerin ajandasında yer almaya başlamıştır (Born, 2007:2). Bir ülkenin istihbarat paylaşımından en büyük kazanımı; istihbarat kapasitesini arttırmasıdır. İstihbarat kapasitesini arttırma amacı birbiri ile ilişkili şu iki amaçla açıklanabilir: gücünün etkisini dışarı da geçerli kılabilme ve kendi ülkesini tam anlamıyla güven altına alabilme. Bu ikisinin ayrımını yapmak aslında oldukça da güçtür (Fagersten, 2008:10).

Teşkilatların istihbarat kapasitelerini işbirliği ile arttırmaları her zaman mümkün olmamaktadır, yani işbirliğine esas bilgi paylaşımı tarafların beklentilerini karşılayamasa da en azından tarafların birbirine olan güvenini arttırmakta ve ülkelerin arasındaki bağları kuvvetlendirmektedir. Zayıf devletler işbirliği yapmaları halinde sınır aşan suçlarla daha etkili mücadele etmektedirler, çünkü yaptıkları işbirliği ile kaynaklarını ve ellerindeki mücadele kapasitesini arttırmış olurlar (Henshaw, 2007:8).

İstihbarat alanında uluslararası işbirliği faydalı olduğu kadar dikkat edilmesi gereken bir husus olduğu bilinmektedir. İstihbarat servisleri ve istihbarat toplama işi ülkelerin gücünün ve kendi ilgi alanlarının merkezindedir. İstihbarat faaliyetleri pek çok ülkenin hükümet faaliyetlerini ve diğer hükümetlerin gizliliklerinin ortaya çıktığı alanlarda devreye girmektedirler, bu nedenle uluslararası ilişkilerde de rolü mücadele içerisinde sürmektedir. İstihbaratın rolü (a) diğerlerinin kapasitelerini ve planlarını ortaya çıkararak kendi silahlı güçlerinin etkililiğini arttırması, (b) diğerlerinin niyetlerini deşifre ederek politik ve stratejik avantajlar elde edilmesi, ya da (c) vatandaşlarının güvenliğini sağlamak olarak ifade edilmektedir. İstihbarat alanında işbirliğini teşvik eden en önemli faktör bundan

beklenen neticedir. Burada istihbarat işbirliği bir amaç değil, ulaşılmak istenen sonuca varmayı sağlayan bir vasıtaadır (Lander, 2004:481).

İstihbarat işbirliği kavramını uygulamaya geçirebilmek için farklı amaçlara hizmet eden yapılar oluşturulmakta ve bu yapılar altında değişik işbirliği faaliyetleri organize edilebilmektedir. Aşağıda bu yapılardan bahsedilecektir.

3. İşbirliği Yapıları

Sınır aşan suçlara karşı işbirliği iki taraflı yardımlaşma, bölgesel ya da daha geniş katımlı uluslararası kuruluşların bünyesinde yapılan çok taraflı yardımlaşmalar olarak gerçekleştirilebilmektedir. Bunun yanında özel bir amaca matuf yardımlaşma faaliyetleri ya da kurumlaşmış bir yardımlaşma faaliyeti olabilmektedir (Henshaw, 2007:8).

3.1. Kanuni Alt Yapı

Pek çok ülke ikili güvenlik işbirliği anlaşmalarıyla yapacakları uluslararası işbirliğine zemin oluşturmaktadır. Bu anlaşmalarla işbirliğinin hangi alanlarda yapılacağını çerçevesi çizilir. Bu anlaşmalara dayanılarak kurumlar daha rahat hareket edebilmektedir.

3.2. Kurumsal Yapı

İstihbarat alanında işbirliği faaliyetleri iki taraflı yapılar ya da çok taraflı yapılar içinde sürdürülebilmektedir. Bunlardan çok taraflı yapılar da yine kendi içerisinde; Uluslararası organizasyonlar bünyesinde meydana getirilmiş çok taraflı yapılar ya da özel amaçlar için oluşturulan çok taraflı yapılar altında yapılabilmektedir.

3.2.1. İkili İşbirliği Çalışmaları

İstihbarat servisleri bir başka servis ile birebir irtibat kurmayı tercih ederler, bu dağıtılan bilginin kim tarafından kime verildiğinin de kontrolünün rahat yapılabilirdiği bir yöntem olarak öne çıkmaktadır (Rosenau, 2009:2). Birebir olarak gerçekleştirilen işbirliği en yaygın olarak irtibat görevlileri

aracılığıyla yapılmakta, bunun yanında ihtiyaca göre oluşturulan heyetlerin karşılıklı olarak birbirlerine gerçekleştirdikleri ziyaretlerle de bu ilişkiyi sürdürmektedirler.

3.2.1.1. İrtibat Görevlileri

İrtibat görevlileri vasıtasıyla kurulan ilişkiler ikili ilişkilerin yürütülüş metodu olarak en çok kullanılan yöntemidir. Bu ilişkiler resmi kurallar içerisinde yürümesi gerekmekte ve resmi bir mektup ile bir servisin personelin ev sahibi servise akredite olması gerekmektedir. Bu görev için seçilen şahıslar iyi diyalog kurabilmek ve iyi derecede yabancı dil bilme gibi vasıflara sahip olmalıdır (Zivanovic, 2008:132). İrtibat görevlileri üzerinden kurulan ilişkiler kültürel farklılıklardan meydana gelen farklı algılamaların önüne geçebilmekte, daha yakın bir işbirliği sağlayabilmekte ve taraflara daha yakın bir ilişki kurma fırsatı verebilmekte böylece de ortak operasyon faaliyetlerini arttırabilmektedir (Rosenau, 2009:4).

Buna rağmen irtibat görevlisi ilişkisi bir tarafa karşı ya da her iki tarafa karşı risk ve masrafların artmasına da neden olan bir unsur olabilmektedir. Buna sebep olarak da tarafların birbirlerine karşı casusluk faaliyetleri yürütme ihtimalleri gösterilmektedir. Bu ihtimalden dolayı taraflar zaman zaman birbirlerini yanlış algılayabilmektedirler (Rosenau, 2009:5). Bu gibi sebeplerle irtibat görevlileri ilişkisinde hiçbir ülkeye mutlak bir faaliyet alanı ve özgürlük verilmemekte ancak karşı tarafça izin verilen oranda faaliyetlerini yürütebilmektedir. Burada her ülkenin kendi ilgi alanları ve menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri beklenen bir şeydir, ancak bu ilişkiden her iki tarafın da menfaatleri vardır (Rosenau, 2009:6).

3.2.1.2. Karşılıklı Heyet Ziyaretleri

İkili işbirliği faaliyetleri ihtiyaç duyulduğunda çok özel konuları görüşmek üzere bir teşkilattan diğer ülke teşkilatına yapılan ziyaretler şeklinde ya da iki teşkilatın mutad olarak belirlenen zamanlarda görüşmelerde bulunmak üzere heyetler göndermesi şeklinde olmaktadır. Özel bir konu hakkında olmayan mutad ziyaretler belirli periyotlarda gelişen konuları incelemek ve birlikte tartışmak için düzenlenmektedir. Ana amaç mevcut ilişkiyi canlı tutmak, mevcut problemler krize dönüşmeden çözebilmek olarak da tanımlanabilir. Özel konularda oluşturulan heyetlerde ise ortada

her iki tarafı da ilgilendiren bir olay vardır ve taraflar diğerinin yardımı ile problemi çözmeye çalışmaktadır.

3.3. Çok Taraflı İşbirliği

3.3.1. Uluslararası Organizasyonlar Bünyesinde Oluşturulan Yapılar

Birden fazla ülkenin aynı anda dâhil olduğu organizasyonlar vasıtasıyla yapılan işbirliği faaliyetlerini ifade etmektedir. Bazı terör saldırıları ya da diğer suç faaliyetlerinde mağdurlar ikiden fazla ülkeden olabilmektedir ya da soruşturma birden fazla ülkenin sınırlarında yürütülmesi gerekmektedir ve zanlıların birden fazla ülkede aranması gerekebilmektedir. Bu nedenle çok taraflı işbirliği faaliyetleri terörün küresel tehdit boyutunun arttığı günümüzde giderek önem kazanmaktadır (Zivanovic, 2008:129).

Avrupa Birliği altında faaliyet gösteren istihbarat işbirliği yapıları buna örnek verilebilir. Örneğin; AB Uydular Merkezi (EU Satellite Center-EUSC), AB askeri güçlerin askeri istihbaratları paylaştığı ve analiz ettiği bir birim olan; AB Askeri Güçler İstihbarat Merkezi (Intelligence Division of the EU Military Staff-INTDIV), AB'nin Tüm Avrupa genelinde gerçek anlamda istihbarat paylaştığı ilk birim olan AB Durum Merkezi (EU Situation Center-SITCEN) bunların arasında sayılabilir. SITCEN Javier Solana tarafından AB'nin istihbarat yapısının temeli olarak görülmektedir. Burası tüm istihbaratın bir araya getirildiği ve bir istihbarat raporu haline dönüştürüldüğü bir yerdir. Burada İngiltere, Almanya, Fransa, İspanya, İsveç ve Hollanda'dan uzmanlar bulunmaktadır.

Yine NATO içerisinde ki istihbarat yapılanması çok taraflı istihbarat paylaşımına iyi bir örnektir. Kaynak olarak NATO üyesi ülkeler bilgi akışı sağlamaktır. NATO İstihbarat Birimi; Kuzey Atlantik Savunma Planlama Komitesi, Askeri Komitesi ve diğer NATO unsurlarına, NATO merkezi ve üye ülkelere istihbarat desteği sağlamaktadır. İstihbarat merkezi NATO karargâhına, alt birimlerine ve ülkelere istihbarat desteği sağlamaktadır.

Çok taraflı işbirliğinin diğer tarzı da belirli bir amaç için farklı ülkelerin ortak bir menfaatlerine yönelik bir araya gelmesiyle oluşturulan yapılarıdır.

3.3.2. Özel Amaçlar İçin Oluşturulan Çok Taraflı Yapılar

Özel amaç etrafında ülkelerin bir araya gelerek ortak istihbarat paylaşımında buldukları yapılar çok etkili bir yöntem olarak tercih edilmese de uzun zamandan beri var olmuştur. Bunlara bir örnek olarak “Müttefik üssü- Alliance Base” olarak tanımlanan ve CIA tarafından kuruluşuna ön ayak olunan bir yapılanmadan bahsedilebilir. Bu yapıda pek çok ülkenin istihbarat birimleri çalışanlarının bir arada, teröristlerin takip edilmesi yakalanması ve networklarının çökertilmesi amacıyla çalıştığı bir yapılanma oluşturulmuştur. Avrupa, Asya ve Ortadoğu’ndan pek çok ülke bu yapılanmanın içerisinde yer almaktadır. Bu yapının en önemli özelliklerin biride sadece bilgi paylaşımından ziyade ortak operasyonlarda yürütülmesidir (Priest, 2005).

4. İşbirliği Vasıtaları

Born (2007:3) istihbarat alanında işbirliğinde kullanılan vasıtaları üçe ayırmaktadır. Bunlar görüşmeler, eğitim ve ortak operasyonlar olarak belirtilmiştir.

(1) Karşılıklı Görüşmeler: Ülkelerin mevcut ilişkiyi canlı tutmak için yaptıkları her türlü faaliyet olarak görülebilir. Bu kapsamda tarafların bir araya gelerek ihtiyaç duydukları konularda mütalaalarda bulunurlar. Gündeme gelebilecek konular arasında; kuruluşların en iyi uygulamaları, ortak konulara genel yaklaşımlar, yöntemler, kurallar, karşılıklı yardımlaşmalar sayılabilir. Bu kapsamda tarafların gerçekleştirdikleri heyet görüşmeleri, konferans, seminerler ve diğer etkinlikler bu başlık altında sayılabilir.

(2) Eğitim: Güvenilir bir ilişki kurabilme ve yeni imkânları bulabilme gibi hususlarda işbirliğine katkıda bulunmaktadır (Reveron, 2008:5). Pek çok istihbarat teşkilatı aralarında aktif bir operasyonel işbirliği olmasa dahi mevcut ilişkileri canlı tutmak ve ihtiyaç olması durumunda hazır kanalların varlığından emin olmak, karşı tarafa iyi niyetini göstermek için eğitim konularında işbirliği yapmaktadırlar. Bunun yanında başkalarının tecrübelerinden faydalanmak, kendi bakış açısını diğerlerine aktarmak, karşı tarafın da imkân ve kabiliyetini eğitim yoluyla arttırarak kendi için daha faydalı bilgi toplama ve aktarımına katkı sunmak gibi pek çok nedenle eğitim faaliyetleri düzenlenebilmektedir. Eğitim faaliyetleriyle taraflar başkalarının eleman potansiyeli, teknik ve operasyonel kabiliyet-

leri hakkında da bilgi edinebilmekte, bunun yanında diğerleriyle kendilerini de kıyaslama imkânı bularak kendi eksiklerini de görmeleri açısından faydalar elde etmektedirler.

(3) Ortak operasyonlar: Ortak operasyonlar konusuna genellikle mesafeli yaklaşılsa da gerekli denetleme mekanizmaları kurularak bu yönde de olumlu ilerlemeler yapılabilmektedir (Born, 2007:5). Ortak operasyonların gerçekleştirilebilmesi ve taraflardan tam destek elde edebilmesi için operasyonlardan tüm tarafların çıkarlarının olması gerekmektedir

Görüldüğü gibi uluslar arası istihbarat işbirliğinin üç yönü vardır: Eğitim alanında işbirliği, kendi topladığı istihbaratı diğer teşkilatlarla paylaşmak ve istihbarat toplanması için ortak operasyonların yapılması (Raman, 2004). Teşkilatlar arasında ortak eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesinin çok olumlu neticeler verdiği de görülmektedir. Ortak istihbarat operasyonları hakkında ise hala pek çok teşkilatın şikâyetleri bulunmakta ve teşkilatların buna karşı bir direnci olduğu da ifade edilmektedir. Bunun başlıca sebepleri arasında terörün değişik ülkelerce farklı algılanmalarının olması yer almaktadır. Örneğin; bazıları tarafından özgürlük savaşçısı olarak algılanan kişiler, diğerleri tarafından ise terörist olarak algılanabilmekte ve devletlerin bu konudaki politikaları birbirlerinden farklılık göstermektedir (Raman, 2004).

5. İşbirliğinde Karşılaşılan Problemler

Özellikle sınır aşan suçlar ve terörizm tehditlerinin artmasıyla istihbarat alanında işbirliği en çok konuşulan konular olsa da; bu alanda mevcut pek çok problem işbirliğinin beklenen seviyenin altında seyretmesine neden olmakta, kurulan işbirliği mekanizmalarının gerektiği gibi işlememesine neden olmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde ön plana çıkan problemler ortaya konulacaktır.

5.1. Denetim Problemi

İşbirliği faaliyetleriyle istihbarat teşkilatlarının faaliyet alanlarının genişliyor olması denetlenmeleriyle ilgili de farklı /yeni konuları gündeme getirmektedir (Born, 2007:1). Uluslararası istihbarat işbirliği genellikle ulusal denetim mekanizmalarının dışında kalması büyük bir problem

olarak algılanmaktadır. Pek çok ülkede bunun için parlamenter denetleme mekanizmaları geliştirilmiş olsa da şu an bunlar oldukça kısıtlı kalmaktadır, çünkü bu yapılar uluslararası istihbarat işbirliğini denetleyebilmek için dizayn edilmemiştir (Born, 2007:4). Bu nedenle kamuoyunda bu ilişkiler yanlış yorumlanabilmektedir. Kamuoyu işbirliğinde teşkilatların keyfi hareket ettiği düşüncesiyle kendi teşkilatlarının başka teşkilatlar tarafından suiistimal edildiği ya da kullanıldığı şeklinde düşüncelerde de bulunabilmektedir.

Ulusal denetleme yapılarının uluslararası işbirliği üzerinde denetleme fonksiyonunun çok zayıf olması, uluslararası bilgi paylaşımından dolayı ortaya çıkan pek çok problem ulusal ve uluslararası incelemeler gerekmektedir. Bunlara örnek olarak Lübnan eski başbakanı Rafik Hariri'nin öldürülmesi ile ilgili Birleşmiş Milletler komisyonunu örnek gösterebiliriz, ancak bunlarda ortaya çıkan büyük olaylara karşı reaktif olarak ortaya çıkan oluşumlardır ve tam olarak bir istihbarat paylaşımını sağlayabilmek mümkün olmayabilir (Born, 2007:5).

Born (2007:5) uluslararası istihbarat paylaşımındaki boşlukları doldurabilmek için ulusal denetleme kurumlarının bir araya gelerek ortak bir denetleme görevi üstlenmelerinin çözüm olabileceğini belirtmektedir ancak bu konuda henüz ortaya konulmuş örnek bulunmamaktadır.

5.2. Standartların Belirlenmesi

Denetim konusundaki sıkıntıların yanı sıra, istihbarat işbirliğinde standartları belirlemekte oldukça zordur. Uluslararası seviyede uluslararası kurumlarca sürdürülen incelemeler, ulusal kurumların inisiyatifindedir ve ilgili ülkenin ulusal çıkarları ve devletlerin de harekete geçmek için herhangi bir zorunluluğu yoktur. Bilgilerin gönderilmesi için, bilgilerin alınması için özel standartların belirlenmesi, istihbarat işbirliği için bakanlık düzeyinde/politik düzeyde gerekli standartların belirlenmesi problem olarak karşımıza çıkmaktadır (Born, 2007:4). Ülkelerin kendilerine göre farklı kanunlarının olması, farklı yapılarının olması, her ülkedeki teşkilatların farklı yapılar, farklı bakanlıklar altında faaliyet göstermesi, istihbarat işbirliğinde bir standardın belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Standartları belirleme yönünde yapılan çalışmalarda da farklı nedenlerle ya sonuç alınamamakta ya da istenilen verim elde edilememektedir.

5.3. Güvenilirlik

Tarafların istihbarat paylaşımına mesafeli bakmalarına neden olan yeni problemlerin arasında gizli bilgilerin geniş bir kesime nasıl dağıtılacağı endişesi de bulunmaktadır. Her ne kadar taraflar uluslararası terörizmle ortak mücadele amacı etrafında toplamış olsa da; iç dinamikler devletlerin hareket tarzını ve reaksiyonlarını belirlemektedir. Özellikle istihbarat paylaşımı geleneksel müttefiklerin ötesine gitmesi gerekiyorsa o zaman paylaşım hakkındaki karar daha da detaylı incelenmek zorundadır (Reveron, 2008:13).

Görünen o ki, uluslar arası istihbarat paylaşımında güven sorunu bulunmaktadır. Paylaşılan bilgi ile ilgili sınırlı seviyede demokratik denetleme vardır. Bu denetleme eksikliği paylaşılan bilginin çeşidi, kim ile paylaşıldığı, paylaşılan bilginin nasıl kullanıldığı gibi konularda odaklandığı söylenebilir.

Bunun yanında yine güvenlik ile ilgili istihbarat paylaşımında sıkıntıların arasında sayılabilecek olan diğer bir husus da istihbaratı paylaşmayla bir taraf zayıflığını kabullenmesi hususudur. İstihbarat paylaşımı ile karşdakine sizin ne bildiğinizi, nasıl değerlendirdiğinizi ve neleri bilmediğinizi ifade etmiş oluyorsunuz. Her ne kadar 11 Eylül saldırısından sonra daha sık gündeme gelse de istihbarat paylaşımı her zaman vardı ve gelişerek devam etmektedir, çünkü ülkeler paylaşımında bulunmanın kendi menfaatlerine olacağını düşünmekte ve zaten nedenle diğer ülkelerin teşkilatlarıyla işbirliğine girerek bilgileri paylaşmaktadırlar (Rosenau, 2009:8).

5.4. Politik ve Diğer Farklılıklar

İşbirliğinin beklenen seviyelere çıkmasına engel olan nedenlerden biri de; politik, yasal ve insan hakları alanında devam eden çatışmaların varlığıdır. Avrupa kişisel haklar yasası Avrupa kurumlarının kişiler hakkında bilgi paylaşmasını kısıtlamaktadır (Rosenau, 2009:7). Batı ülkelerinin kişisel haklarla ilgili değişik uygulamaları olduğundan dolayı da çok geniş kapsamlı bilgi paylaşımına her zaman sıcak bakmamaktadırlar budan dolayı da paylaşımları dar kapsamda tutmakta ve çok seçici olmaktadır (Aldrich, 2004:734).

Benzer şekilde istihbaratın ceza kovuşturmasının bir parçası olarak kullanılmaya çalışılması ihtimali de karşı tarafın kendi kaynaklarını riske atmamak için tedbir almasını getirebilmektedir. Ülkelerin teşkilatlarının yapısal olarak diğer ülkelerinkinden farklı olması, farklı bakanlıkların altında işlemesi, farklı görevlerinin olması da problem olan konular arasındadır. Bu bir teşkilatın karşısındaki ülkede gerçekten hangi teşkilat ile irtibata geçmesi gerektiği konularında çelişkilere düşmesine sebep olmaktadır.

5.5. Bilginin Zamanında Paylaşımı

İstihbarat işbirliğinde tarafların ortak çıkarları ön plandadır, bu nedenle tarafların ortak konular çerçevesinde hareket edecekleri varsayılmaktadır. İstihbarat paylaşımında tek konu güvenilirlik değildir, bunun yanında öncelikli olan bilginin zamanında paylaşılmasıdır. Bilgilerin çabuk bozulan bir maddeden farkı yoktur. Zamanında ilgililerin elinde olmadığına değeri kaybolur. Bir terör örgütünün yapacağı eylemle ilgili bilginin istihbarat biriminde olması o eylemi önleyecek güvenlik kuruluşu, ya da eylemin muhatabı ikinci ülkelere zamanın da aktarılmadıkça hiçbir değeri yoktur. Bu nedenle, bilgilerin zamanında iletilmemesi ve zamanında bilgileri iletebilecek bir sistemin meydana getirilememiş olması da önemli problemler arasında sayılabilir.

5.6. Karşılıklılık İlkesi

Çoğu durumda tarafları işbirliğine zorlayan bir durum olmakla birlikte tarafların menfaatleri bu iş birliğine olan katkılarını belirlemektedir. Burada karşılıklılık ilkesi belirleyici unsurlardan biridir. A tarafı B tarafına bilgi veriyorsa B tarafı da aynı şekilde A tarafına bilgi verecektir, ancak A tarafı B tarafına bilgi verirken, aynı şekilde B tarafına yapılan taleplere cevap alamıyorsa o zaman daha sonraki taleplerinde A tarafı B tarafına bilgi vermeyecek ya da bilgi akışını kısıcaktır. Tüm uluslararası ilişkilerde karşılıklılık ilkesinin rolü bulursa da istihbarat işbirliğinde bunu daha net bir şekilde görmekte mümkündür. Hatta ülkelerin kendi ihtiyacı olan bilgileri karşı taraftan alabilmek için ellerindeki bilgileri koz olarak kullanabileceklerini de göz ardı etmemek gerekmektedir.

5.7. Kaynakların Korunmasının Önemi

Taraflar istihbaratta işbirliğine uzak durmalarının nedenleri arasında bilgi kaynaklarının güvenliğinin de önemli bir rolü vardır. Çok kıymetli olan bilginin alındığı kaynağında güvenliği bilgi akışının devamı için önemlidir. Bilgi kaynağının güvenliğine gelecek muhtemel tehditleri bertaraf edebilmek adına bazen işbirliğinde paylaşılacak bilgilerde sınırlanabilmektedir (Aldrich, 2004:742).

5.8. Güvenlik ve Mahremiyetin Korunması Arasındaki Dengenin Sağlanması

Bir taraftan vatandaşların güvenliği sağlanırken temel haklara da saygılı olunmasının gerekliliği ortadadır. Bu son zamanlarda demokrasilerde ayarlanması zor ancak gerekli olan bir denge olarak en çok karşımıza çıkan problemdir ancak uygulanması da bir o kadar güçtür. Bu konuda şunu da ifade etmek gerekmektedir ki; güvenlik alanındaki baskılar neticede daha fazla işbirliği yapmayı da zaruri bir hale getirmektedir. Bilgi paylaşımına karşı çıkılmasının getireceği güvenlik zaafı da sonunda kamuoyundan gelecek tepkilere neden olacak ve buda dolaylı bir baskı oluşturacaktır (Aldrich, 2004:734). Önemli olan ise orantılılıktır, ancak orantılılık konusu terörün kendini çok şiddetli gösterdiği bu dönemde ideale ulaşması zor bir konsepttir. Teröre karşı ne kadar istihbarat faaliyet faaliyetinin yeterli olduğunu belirlemek de zordur. Bu nedenle orantılılık gereklilikle test edilmelidir ya da aynı bilgilerin daha farklı metotlarla elde edilebilirliğinin test edilmesiyle olabilir.

5.9. Diğer Hususlar

İstihbarat teşkilatları ellerindeki büyük bir bilginin yalnızca karşı ülkeye ilgilendiren kısmı ile paylaşım yapmaktadır. Çünkü bunların içerisinde kendi kaynaklarını zedeleyecek neticelerin olmasını istememektedirler.

Bilgini üçüncü taraflarla paylaşamayacağı kuralından da burada bahsetmek gerekmektedir. Verilen bilgi sadece karşı tarafın kullanımı için verilmiştir ve 3. Taraflara aktarılabilmesi ancak bilgiyi verenin izni ile mümkün olabilmektedir. Bilginin geniş alanlara yayıldıkça sızma riski de artmaktadır. Buna sebep olarak bir tarafın sorumsuz davranışı gösterile-

bilmekte ya da bazı durumlarda istihbarat teşkilatlarından etkili olabilecek adli mekanizmalar gibi otoritelerin baskıları ile ortaya çıkabilmektedir (Fagersten, 2008:12).

Bununla birlikte istihbaratı üreten kurum istihbaratı ciddi meblağlarda masraflarla ve çoğunlukla da büyük risklerle elde etmektedir. Bu halde bir servet değerinde olan istihbaratın paylaşılmasında da kıskançlıklar olabilmektedir. Ancak her şeyi sadece kıskançlıkla açıklamak da mümkün değildir. Bilgi paylaşıldığında taraflar birbirlerinin zayıf ve güçlü yönlerini de öğrenebilecekler ve buda stratejik öneme sahip olan bu bilgilerin açığa çıkmasına neden olacaktır. Tarafların arasında kurulmuş bir güven varsa o zaman bu tarz problem öncelikli olarak gündemde olmayacaktır. Ancak aradaki iyi niyetin suiistimal edilmesi gibi riskler her zaman mevcuttur.

6. Uluslararası İstihbarat İşbirliği Politikalarında Rol Oynayan Aktörleri

Çevik ve Demirci (2009:1) kamu politikalarını: “...*kamu yönetiminin (hükümet, kamu kurum ve kuruluşları) kamu hizmetleriyle ilgili yapmayı ya da yapmamayı seçtiği yol, yöntem, strateji, faaliyet ve benzeri çalışmaların tamamını ifade etmektedir*” diye tanımlamaktadır. İstihbarat teşkilatlarının uluslararası işbirliği yapmayı ya da yapmamayı seçmeleri ve bunu nasıl yapacakları hangi alanlarda kimlerle yapacaklarını belirlemeleri de bu tanım çerçevesinde kamu politikası olarak görülmektedir. İstihbarat işbirliğine kamu politikası perspektifinden baktığımızda; hangi konularda işbirliği yapılacağı, bunun nasıl bir yapı içinde yapılacağı, neler beklendiği gibi konular üzerinde belirleyici rol oynayan aktörleri ele alarak incelemek gerekecektir.

Normal olarak bir demokratik sistem içerisinde halk, medya, baskı grupları, bunun yanında seçilmişler ve bürokratlar politika üretim sürecinde rol oynamaktadır. İlave olarak günümüzde uluslararası aktörlerinde rol oynadığı vurgulanmaktadır (Çevik ve Demirci, 2009:3). İstihbarat işbirliğinde de tarafların işbirliğinin maliyeti ve risklerini kabullenmelerinde bu aktörler rol oynarlar. Diğer kamu politikalarında olduğu gibi burada da pek çok değişken ve bu değişkenlerin ortaya çıkan uygulamalara ve sonuçlara etkisi gündeme gelmektedir. Bu çoğunlukla pozitif ve negatif faktörlerin değerlendirilmesiyle verilen kararlar neticesinde ortaya konulmaktadır.

Politika sürecinde rol alan aktörlerin uluslararası istihbarat işbirliğinde de aynı şekilde rolü bulunabileceği düşünülse de, istihbarat işbirliği için kamuoyundan talep gelmesi ve sivil toplum kuruluşlarının özellikle bu yönlü bir baskı oluşturacak taleplerinin olması da sık karşılaşılan bir durum değildir. Bunun nedeni de istihbarat faaliyetlerinin herkesin açıkça görebileceği ve bilgi sahibi olabileceği faaliyetler olmaması olarak açıklanabilir. Bu kamudan çok az aktörün ilgilendiği bir alandır, bunların da talepleri daha fazla bir işbirliğinden ziyade, genelde istihbarat teşkilatlarının faaliyet alanlarının kısıtlanması ile ilgilenmektedir. İstihbarat paylaşımı ile ilgili siyasi talep de aslında bu şekilde değerlendirilebilir (Fagersten, 2008:16). Ancak kamuoyundan gelecek talep dolaylı olabilir. İstihbarat teşkilatlarının ilgi alanına giren ve kamuoyunda sıkıntısı duyulan problemlerin çözülmesi yönündeki baskılar istihbarat teşkilatlarının başka yollarla sorunları halledememeleri halinde istihbarat işbirliğini politika olarak seçmelerine neden olabilir. Aşağıda bir kamu politikası olarak uluslararası istihbarat işbirliğinde etkili olan aktörler ve diğer faktörler ele alınarak bunların işbirliği sürecindeki rolleri üzerinde durulacaktır.

6.1. İç Faktörler

İç faktörler uluslararası istihbarat işbirliği faaliyeti içerisinde yer alan devletlerin kendilerinden kaynaklanan sebepleri ifade etmektedir. Kamu ulusal güvenliğini hedef alan saldırılar ya da potansiyel tehlikeler iç faktörler olarak görülmektedir. Bu tehlikeler işbirliği için tetikleyici unsurlar olarak görülmektedir çünkü bu tehditlerin uluslararası uzantıları olması durumunda hükümetler, güvenlik ve istihbarat kuruluşları ellerindeki imkânları ve kaynakları arttırmak isteyecekler ve işbirliği imkânları arayacaklardır.

6.1.1. Ulusal Tehdit Algılamaları

Burada ülkelerin tek başına çözemeyecekleri ve diğer ülkelerin de yardımına ihtiyaç duydukları güvenlik sorunları belirleyici unsur olmaktadır. Bu gibi güvenlik sorunları devamlı kötüye giden iç güvenlik durumlarında ya da iç güvenlik ve istihbarat teşkilatlarına bunun üstesinden gelebileceği konusunda yeteri kadar güven duyulmadığı durumlarda olmakta-

dır. Burada aynı zamanda hangi ulusal kurumunun işbirliğini yapmada ya da mevcut olan işbirliğini arttırma yönünde görüş vereceği de önemlidir. Hükümetler kendi menfaatlerine olduğu değerlendirdiklerinde işbirliği ortamları arayacaklardır. Aynı zamanda uygulamacılarda işbirliğini zorunlu gördükleri durumlar varsa yine işbirliği imkânları aranacaktır. Hükümetler çeşitli durumlarda kamuoyu baskısını önlemek ve halkın desteğini kazanabilmek için de işbirliğini gerçekleştirebilirler. Ulusal ihtiyaç algılamaları işbirliğinde etkili faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (Fagersten, 2008:16). Nitekim Türkiye ile ABD arasında Irak'ın Kuzeyi ile ilgili istihbarat paylaşımında da benzer bir etki vardır.

Buradan da görüldüğü gibi ulusal çıkarları gerektiriyorsa ülkeler karşı tarafı ya da tarafları işbirliği için zorlayacaktır. Ancak karşı taraf da bunu kendi menfaatleri doğrultusunda cevaplayacaktır. Şu da unutulmamalıdır ki yapılan bir işbirliği ardından diğerlerini de getirecektir, daha sonra da işbirliğinin daha kolay yürütülebilmesi için yapılabileceği düşünülen başka şeylerde gündeme getirilebilecektir.

6.1.2. Etkililik ve Verimlilik

İşbirliği için her zaman tarafların bir ihtiyacının bunu zorlaması gerekmez. Tarafların daha etkili ve verimli bir görev yürütebilmesi için de işbirliğinin gidebilmektedirler. Bununla birlikte yapılan işbirliği sayesinde kendi harcamalarında da tasarrufa gidebilmektedir. Eğer taraflar çok taraflı istihbarat işbirliği mekanizmalarından yeteri kadar bilgi alabildiklerini ve kendileri için kullanabildiklerini düşünüyorlarsa kendi istihbarat teşkilatlarını geliştirmek için çok fazla gayret göstermemeleri de beklenebilir, ya da sadece kendi ülkelerinde tek başlarına üretmedikleri istihbaratı üretmek için çaba sarf edebilirler.

6.2. Dış Faktörler

Bu ülkenin işbirliğine yönelik yapacağı faaliyetleri ülke dışarısından etkileyen unsurlar bu başlık altında incelenebilir. Geleneksel sistemlerde ülke davranışlarını incelerken dış etmenlerin önemli bir rolü olduğu görülmektedir. Örneğin uluslararası sistemlerde ülkelerin çok az manevra alanları vardır. Genelde kendileri için belirlenen sistemde önceden belirlenen tarzda hareket ederler. Bu nedenle de uluslararası sistemde ki değişiklik, ülke davranışlarında da değişiklik meydana getirmektedir. Bu sistemsel

işleyiş aynı zamanda bir zayıf yön olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Yani dış etmenler ve dışarıda işleyen süreç içeriye de yansiyacaktır.

6.2.1. Müttefiklerin Etkisi

İstihbarat alanında işbirliğini etkileyen aktörlerden dış faktörler arasında müttefiklerin de etkisi göz ardı edilmemeli. Uluslararası alanda istihbarat güç dengesinde meydana gelen değişiklikler diğerlerini çeşitli yönlerden etkileyebilmektedir. Eğer B ülkesinin dostu olan A ülkesi istihbarat kapasitesini arttırsa B ülkesi de bu ülkeye bağlı olmamak düşüncesiyle karşısında kendi istihbarat kapasitesini arttırmasının gerektiğini düşünebilir. Daha iyi bir ortak olabilmek, sözü geçen bir taraf olabilmek için de bu gereklidir (Herman, 2002:220). Bu nedenle bir ülkenin istihbarat kapasitesini arttırması müttefiklerini 1) İstihbarat alanında tarafların daha fazla işbirliği yapmasıyla, 2) işbirliği eğer üçüncü taraflardan korunmanın en uygun yoluysa o zaman da ülkenin mutlak egemenliği sayılan bazı alanlardan da feragat etmeyi bile gerektirebilmektedir.

6.2.2. Tehditlere Karşı Dengeyi Sağlamak

Eğer B tarafından tehdit olarak görülen C istihbarat kapasitesini arttırsa B de aradaki dengeyi yeniden sağlayabilmek için kendi istihbarat kapasitesini arttırmaya çalışacaktır. Örneğin; AB ülkeleri Çin'in kendilerine yönelik bir siber saldırısı ya da yabancı bir ülkenin kendileri üzerinde casusluk faaliyetlerine karşı istihbarat güçlerini birleştirmişlerdir. Tehdit senaryosunda her zaman C'nin istihbarat kapasitesini arttırmasına da gerek yoktur. B'ye karşı az da olsun tehdit potansiyeli olarak görüyorsa, o zaman B yine istihbarat gücünü arttırma yolları arayacaktır. Bu tehditler arasında günümüzde en çok adını duyuran El Kaide terör örgütü ülkelerin bu tehditten kendilerine gelebilecek saldırıların önüne geçebilmesi için işbirliği yapmalarına neden olmuştur.

6.3. *Mevcut Yapıların Etkisi*

Üçüncü olarak sayılabilecek işbirliğini etkileyen ana faktör ise işbirliği dinamikleridir. Şu ana kadar belirttiklerimiz bir ülkenin kendi dinamiklerinden ya da dışarıdan gelen etkilerin işbirliğine olan etkisi idi, ancak bu

görüşün tam tersi olarak işbirliği dinamikleri şu fikrin üzerine bina edilmektedir; “işbirliği, işbirliği sürecinin kendisinden kaynaklanmaktadır. İşbirliği yapısı kurulduğunda zaten işbirliğini daha da öte götürmeye hazır bir sistem de kurulmuş olmaktadır. Bu yapıyı oluşturanlar zaten kendilerinin işbirliğine niyetlerini ortaya koymuşlardır. Bu nedenle işbirliği mekanizmaları kendileri işbirliğinin sebepleri etkileyen unsurlarıdır. Aktörler kendilerinin amaçlarına hizmet eden bir yapı oluşturmuşlar ve bu yapılarda aktörlerin daha sonraki faaliyetlerini etkilemektedir. Bu yapıdan meydana gelen etkilenmelerin nasıl olduğu da aşağıda ifade edilecektir (Fagersten, 2008:19).

6.3.1. Güven İnşası

Taraflar arasındaki güven eksikliği olması durumlarında nasıl İstihbarat işbirliği geliştirilemiyorsa, aynı şekilde güven karşılıklı olarak sürdürülemiyorsa, işbirliğinin devamı da söz konusu olamamaktadır. Eğer herhangi bir riskin varlığı istihbarat paylaşımını engelliyorsa, o zaman taraflar arasında güven inşa edilmesi işbirliğine zorlayan bir etken olabilir. Güven tarafların algılamalarıyla ilgilidir. Bu anlamda nelerin güven kazanımında etkili olacağına da bakmak gerekmektedir. Fırsatçı yaklaşımlar her zaman risk meydana getirmektedir, ancak riskin varlığı olmasaydı zaten güven inşasına ihtiyaç duyulmazdı. Birine güvenmek aslında kumar olarak da değerlendirilebilir, çünkü güvendiğin birinin sana ihanet etmeyeceğini düşünürsünüz. Güvenilen birinin davranışı güven ilişkisini başarı ya da başarısızlık olarak nitelendirebilir. Bu durumda güven inşasını; “başarıyla neticelenen her risk alma davranışı” şeklinde ifade edebiliriz. Eğer risk alma davranışı geri teperse; örneğin güvenilen kişinin fırsatçılığından; o ana kadar biriken güven tükenir. Bu nedenle güven inşası aynı zamanda risk almadır. Diğer hususlar kadar önemli olan karşı tarafın nelerden hoşlanacağını ifade etmektir. Karşı tarafın tercihleri hakkında kesin kanılara sahip olunmaması güvensizliğin ana kaynaklarından. Diğerlerinin tercihleri hakkında önceden bilgi sahibi olunması, en azından muhatap tarafın sizi yüzüstü bırakmayacağından emin olmanızı sağlayacaktır. Güven oluşturma mekanizmaları istihbarat işbirliğini göze alınan riskin seviyesini arttırarak işletmektedir.

Taraflar arasında artan güven istihbarat işbirliği hakkında şunları getirir: 1) İşbirliği zaman içinde artan bir ivme ile ilerlemektedir 2) bu süreç uygulamacılar tarafından desteklenmektedir 3) Artış sadece görevlerin

genişletilmesi değil, ama işbirliğinin yüksek yoğunlukta olması ile ilgilidir.

6.3.2. Kurumsal Dinamikler

Uluslararası istihbarat işbirliğini etkileyen diğer bir husus ise kurumsal yapıdır. Seçilen yapı kurumları işbirliğine sevk edebilmekte mi? Yoksa daha az işbirliğine mi neden olmaktadır? Burada da can alıcı soru kurumların nasıl çalıştırılacağıdır. Meydana getirilen yapıların nasıl işleyeceği, ne gibi bir fonksiyonlarının olacağını belirlemek ve gelecekte durumun ne olacağı, rolleri kimlerin belirlediği, önemlidir. Kurumun tüm üyeleri eşit karar verme gücüne sahip olmalıdır. Ancak uygulamalarda bazı devletlerin resmi ya da gayri resmi görünen bir üstünlükleri olmaktadır. Hatta bazı durumlarda işbirliği için güçlü devletler zayıflara karşı bunu ön şart olarak da kabul etmektedir.

Bir kere işbirliği yapısı dizayn edildiği zaman bu yapıyı güçlendirmek üzere çalışan aktörlerde mevcuttur. Kuruluşun çalışanları artık kendi doğrularında çalışan oyuncularlardır. Kurumları yönlendirenler ve diğer sosyal aktörler işbirliğinin arttırılabilmesi için gerekli ikna faaliyetlerini yapabilmektedirler. Özellikle krizler ve aksaklıklar işbirliği için yeni fırsatların aranması ve imkânların değerlendirilmesi için faaliyetlerde bulunmaktadır (Sandholtz, 2001:28). Politika üreticileri de işbirliğinin geliştirilebilmesi, gerekli makamların ikna edilmesi için etkili argümanları sunmaya çalışmaktadırlar.

İnsan faktörü gibi ülkeler haricindeki etmenlerde çok taraflı yapıların faaliyetlerini etkileyebilmektedir. Ülkeler işbirliğinden kendi adlarına daha çok verim alabilmek için üst düzeylere kendi elemanlarını da yerleştirmeye çalışmaktadırlar. Tabii uluslararası işbirliğinde en çok karşılaşılan problem arasında bazılarının hiçbir yükümlülüğe girmeden ve katkıda bulunmadan sadece kurulan yapıların nimetlerinden faydalanmalarıdır. Ya da diğer bir husus da ortak yapıya verilen istihbarat desteğinin sadece kendi çıkarlarına uyan bilgilerde oluşması ve diğerlerini göz ardı etmesi bu nedenle yapının istenilen gibi işlemesine engel olmak olarak nitelendirilebilir. Belirtilen yapılarda diğerlerine göre bu görevleri almaya maddi açıdan daha olanaklı ve bunu yapmaya yetenekli taraflar genellikle diğerleri tarafından doğal lider olarak belirlenirler.

Sonuç

İstihbarat paylaşımı ile taraflar ellerindeki çok kıymetli bilgileri karşı tarafa verirken bundan kendileri adına, istihbarat kabiliyetlerini arttırma gibi bir beklentiye girmektedirler. Bu nedenle istihbarat paylaşımı ülkele- rin içerisinde güvenlik alanında faaliyet gösteren kurumların arasında öne çıkan bir mesele olmanın yanında uluslararası alanda da öne çıkan çok önemli konulardan birisi olmuştur. Bu kadar önemli olan işbirliği çalış- malarının başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için belirli bir alt yapıya oturtulabilmesi gerekmekte, bu da çoğunlukla iki taraflı ve çok taraflı yapılarla sağlanabilmektedir. Bu yapılar altında gerçekleşen işbirliği faa- liyetleri öncelikli olarak uygun diyalog ortamının sağlanabilmesi için yapılan girişimler, ardından bunun pekiştirilebilmesi ve tarafların birbir- lerini daha iyi anlamasına yardımcı olan eğitim alanında işbirliği faaliyet- leri ve bunun ardından da işbirliğinin asıl amacı olan ortak operasyonların yapılabilmesini sağlayabilmektedir. Her ne kadar ilk ikisine ülkelerin yakla- şımı her zaman için olumlu olsa da ortak operasyon konusunda henüz pek çok ülke muhataplarıyla istenilen seviyeye gelememiştir.

Burada işbirliğinde ortaya çıkan sorunlar gündeme gelmektedir. İşbir- liğinde denetim açısından problemlerin olması, ülkeler arasında standart- ların belirlenmesinin zorluğu, güvenilirliğin ise her zaman için bir sorun olarak işbirliği hususları önemli olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu risklerin varlığı istihbarat paylaşımının yapılmaması anlamına gelmemek- tedir. Buna göre alınacak uygun tedbirler çerçevesinde yapılacak işbirliği faaliyetleriyle taraflar paylaşımından beklenen faydaları sağlamış olurlar.

İstihbarat alanında işbirliğini hükümetlerin ya da istihbarat teşkilatla- rının fonksiyonlarını daha iyi icra etmek üzere tercih ettikleri kamu poli- tikası olarak ele almak da doğru bir yaklaşım olacaktır, tabi bu durumda belirtilen kamu politikalarını yönlendiren aktörlerin ve etkileyen faktörle- rin rolü önemlidir. Bunlardan iç faktörler olarak nitelendirdiğimiz; ulusal tehdit algılamaları, etkilik ve verimliliğe olan etkisi ön plana çıkmakta bunun yanında da dış faktörler olarak bahsettiğimiz müttefiklerin etkisi, dış tehdit algılamalarının etkisi öne çıkmaktadır. Ancak bunların yanında da hali hazırda kurulmuş olan mevcut yapıların etkisi de göz ardı edil- memelidir, çünkü üyesi bulunulan bir istihbarat paylaşım yapısı zaman içerisinde meydana gelen gelişmelere karşı kendi kendini yenilemekte ve işbirliği mekanizmaları kendileri işbirliğinin sebepleri etkileyen unsurla- rıdır. Daha iyi işbirliği ortamlarının geliştirilebilmesine zemin hazırlaya- cak uluslararası hukukun da ortaya çıkartılması bir gereklilik olarak gö-

rılmaktadır. Bununla hem insan hakları alanında gerekli kısıtlar, hem de ülkelerin teröre karşı almaları gerekli tedbirlerin standartları belirlenmiş olacaktır (Karmon, 2002:134).

Kaynakça

- Aldrich, Richard J., (2004), “Transatlantic intelligence and security cooperation”, *International Affairs*, V. 80, N. 4, pp.731-753.
- Born, Hans, (2007), *International Intelligence Cooperation: The Need for Networking accountability*. www.dcaf.ch/handbook_intelligence/born-international-intelligence-cooperation-networking-accountability-071006.pdf (erişim tarihi: 1.5.2009).
- Çevik, Hasan Hüseyin ve Demirci, Süleyman, (2009), *Kamu Politikası: Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Ankara: Seçkin yayınları.
- Fagersten, Bjorn, (2008), *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, http://www.ui.se/pdf/SIIA_papers_6.pdf (erişim tarihi: 5.5.2009)
- Henshaw, Ciara, (2007), *Strengthening the rule of law in the Pacific through international crime cooperation*. <http://www.worldlii.org/int/journals/IHLRes/2007/3.html> (erişim tarihi: 5.5.2009)
- Herman, Michael, (2001), *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press.
- Karmon, Eli, (2002), “The Role of Intelligence in Counter-Terrorism”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XIV, No. 1, www.kida.re.kr/data/2006/04/14/ely_karmon.pdf (erişim tarihi: 1.4.2009).
- Lander, Stephen, (2004), “International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective”, *Cambridge Review of International Affairs*, V. 17, N. 3, pp.481-493.

- Priest, Dana, (2005), *Foreign Network at CIA's Terror Fight*, Washington Post 18 November 2005. www.informationclearinghouse.info/article11059.htm (erişim tarihi: 1.5.2009).
- Raman, Bahukutumbi, (2004), *Intelligence and counter-terrorism*, http://www.saag.org/common/uploaded_files/paper983.html (erişim tarihi: 11.4.2009).
- Reveron, Derek S., (2008), "Counterterrorism and Intelligence Cooperation", *Journal of Global Change and Governance*, V. I, N. 3. <http://andromeda.rutgers.edu/~gdga/JGCG/archive/Summer08/REVERON.pdf> (erişim tarihi: 15.04.2009).
- Rosenau, William, (2009), *Liaisons Dangerousness? Transatlantic Intelligence Cooperation and the Global War on Terrorism*. <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/staff/aldrich/vigilant/04b.rosenau-liaisons-dangereuses.pdf> (erişim tarihi: 12.5.2009).
- Sandholtz, Wayne, (2001), *The Institutionalization of European Space*. [Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, and Neil Fligstein, eds.], pp.1-28. Oxford: Oxford University Press; co-authored with Alec Stone Sweet and Neil Fligstein.
- Zivanovic, Katarina, (2008), "International Cooperation of Intelligence Agencies Against Transnational Terrorist Targets", *Quarterly Journal*, V. 3, N.1.