

(Paul Staniland'in izniyle kullanılmaktadır.)

Paul Staniland
Siyaset Biliminin Temelleri I
Dönem Ödevi 4

Dış Politikada Örgütler, Seçenekler ve Hedefler

Allison ve Zelikow'un Küba füze kriziyle ilgili anlatısı, örgüt teorisinin birden fazla koluna dayanarak dış politikada karar alma sürecinde bürokrasilerin ve örgüt yapılarının önemine dikkat çeker. Yazarlar, krizin basitçe rasyonel aktöre dayanılarak açıklanmasının yetersiz olduğunu iddia ederler—bu türden teoriler devletler arası süreçlerin önemini göz ardı ederek politika çıktılarını etkileyen önemli değişkenleri gözden kaçırmaları. Özellikle “Model II” yaklaşımı, politika oluşturuculara sunulan seçenekleri ve örgütlerin politika oluşturucuların gözetiminden bağımsız olarak gerçekleştirmeye çalıştıkları hedefleri etkiler. Örgüt çıktıları politika oluşturucuların ulaşabileceği fırsatları kısıtlar ve örgütler, politika oluşturucuların niyetlerine paralel olmayabilecek politikalar oluşturabilirler. Sovyetler'in füzeleri yerleştirme sürecini, ABD'nin buna tepkisini ve füzelerin Sovyetler tarafından geri çekilmesini incelerken gündem belirleme ve politika oluşturmada özerklik, kullanacağım temel analitik mercekler olacak.

Sovyetler, Küba'ya neden stratejik taarruz füzeleri yerleştirdiler? Bu soru, füzelerin yerleştirilme tarzının, füzeleri yerleştirmekle görünürde amaçlanan sonucu baltalaması nedeniyle en kafa karıştırıcı sorulardan biri. Allison ve Zelikow'un, temelde, Kruşçev'in, füzelerin yerleştirilmesinin, bir açıdan, süper güçlerin ilişkisinde daha fazla istikrarı hedeflediği iddiasını kabul ettikleri söylenebilir (209). Ancak, bu plânın uygulanışı “nükleer silahların kullanılabilme ihtimalini büyük ölçüde artırdı.” Uygulama iki ana sorun yarattı—ilk olarak, gizliliğin olmaması ABD'ye saldırıyı cesaretlendiren bir fırsat kapısı açtı. İkincisi, bir ABD saldırısı üzerinde caydırıcı etkiye sahip olabilecek Küba'daki taktik nükleer silahlar hakkındaki enformasyon gizli tutuldu. Esasen, istikrarsızlığa yol açabilecek enformasyon

ABD'nin erişimine açılırken, istikrarı destekleyici bilgi saklanmıştı. Bu önemli anormalliğin nedeni örgütsel özerklikte bulunabilir. Sovyet askerî örgütleri, devlet liderlerinin nihai hedefleriyle hiçbir alâkası olmayan belirlenmiş doktrinlere ve ilkelere göre hareket ediyorlardı.

Küba örneğinde, bu, kamuflajın olmaması, kolaylıkla tespit edilebilir bir [füze] yerleştirme örüntüsü, yeniden yükleme füzelerinin olmasına rağmen tahkimin olmaması, yetersiz hava savunması ve taktik nükleer mevzilenmeyle ilgili gizliliği kapsıyordu (210-217). Hava savunması dışında, bu unsurların tümü Sovyet askerî doktrininin—askerî faaliyetleri yönlendiren standart işleyiş prosedürlerinin—bir sonucuydu. Sovyet askerî kuvvetleri daha önce hiç kamuflaj yapma ya da füze yerleştirme örüntülerini değiştirme ihtiyacı duymamışlardı; Avrupa'da SOP, Batı Avrupa karşısında ikinci darbe kabiliyetine sahipti ve normal koşullarda askerî liderler, askerî kapasiteler hakkında ipucu vermeye isteksizdiler. Hava savunması söz konusu olduğunda, üst düzeyden gelen yönlendirmenin yetersiz olması riski önlemeyi ön plâna alan bir örgütsel duruşu beraberinde getirdi. Sovyet askerî kuvvetleri belirli konularda politika oluşturuculardan yönlendirme almayınca (ve bazen almasına rağmen) örgütsel rutinlere ve standart prosedürlere göre hareket etti—ki, bu da, Sovyetler'in ilân ettikleri amaçlar bağlamında oldukça anormal addedilen sonuçlara yol açtı. Örgütsel özerklik, bu uyumsuzluğu anlamak açısından anahtar niteliğindedir.

ABD'nin Küba'daki füzelerin tespit edilmesine verdiği karşılık da ağırlıklı olarak örgütsel dinamikler tarafından şekillendirilmiştir. Bu, farklı biçimlerde ortaya çıktı (örneğin, füzelerin tespit edilmesinin zamanlaması ve karantina hattının detayları); ancak, yer sınırlaması nedeniyle özellikle Başkan'a ve en kıdemli danışmalarına, nasıl karşılık verebilecekleri konusunda, sunulan seçeneklere odaklanacağım. ABD yönetiminin istihbarat ve askerî birimleri—geniş kaynaklara ve ihtimal dahilindeki seçenekleri değerlendirebilecek personele erişime sahip uzmanlar olarak—gündemi oluşturma gücüne sahiptiler. Askerîyenin, farklı hava saldırısı ve istila seçeneklerinin tatbik ve arzu edilebilirliğiyle ilgili varsayımları ve önyargıları politika oluşturucular için aralarından seçebilecekleri bir muhtemel seçenekler

kümesinin oluşturulmasına yol açtı. Özellikle Hava Kuvvetleri'nin seçenekleri sunma şekli, krizin nihai sonuçlarını etkilemekte anahtar bir rol oynadı—Allison ve Zelikow, politika oluşturucuların “nokta operasyonu” seçeneğine çok olumlu bakabileceklerini belirtiyorlar (229). Onlara göre “örgütler, Başkan'ın Küba füze krizi sırasında ABD askerî donanım ve personelinin neler yapabileceğine dair inancını tarif ettiler” (225).

Örgüt normları ve süreçleri farklı bir şekilde düzenlenmiş olsaydı (belki riske—ve zayıyata—daha açık ya da farklı bir model kullanarak) bu tür bir taarruzun ciddi bir seçenek olması ve yürürlüğe konması tam anlamıyla akla uygundu. Bu tür bir eylemin sonuçlarının oldukça önemli olacağını söylemeye gerek yok. Bu, örgüt dinamiklerinin, en azından Allison ve Zelikow için, karantinanın seçilmesinin birincil nedeni olduğu anlamına gelmiyor. Fakat, askerî kabiliyetler, doktrin ve muharebe sonuçlarıyla ilgili farklı örgütsel tanımların (söz gelimi, SAMlarla ilgili endişede ve Valiant II'de yaşanan başarısızlıklarda olduğu gibi, Mig•21lerin nükleer kabiliyetine dair doktrine dayalı endişenin Hava Kuvvetleri'nin Valiant I'i kabul edilemez görmesinin ana nedeni olduğu söylenebilir; s. 228). Hükümet kurumlarının, politika oluşturucuların kullanabileceği seçenekler kümesini kısıtlayabilmelerini sağlayan gündem belirleyici rolü, sonuçları etkileyen, önemli bir örgüt dinamiğidir.

Son olarak, Allison ve Zelikow'un sordukları üçüncü soruya geliyoruz—SSCB füzeleri neden geri çekti? Ancak, örgüt yaklaşımı bu soruyla neredeyse hiç ilgilenmez. 4. Bölüm'de “Sovyet füzelerinin Küba'dan Geri Çekilmesi”yle ilgili kısım, ABDli politikacılar karantinayı yönetmeye ve gerginliğin tırmanmasını engellemeye çalıştıkları için, sadece Amerikan örgüt dinamikleriyle ilgilidir. Bu yaklaşım ilginç (ve kimi zaman korkutucu) olsa da, Sovyet karar alma süreci ve örgütleriyle ilgili önemli bir şey söylemiyor. Allison ve Zelikow Sovyetler'in kararıyla sonuçlanan etkileşim sürecinin “hükümet liderlerini, faaliyetlerinin sonuçlarını kontrol etmek istedikleri örgütlerle karşı karşıya getirdi”ğini ileri sürerler (237).

Ancak, bölümün geri kalan kısmı neredeyse tamamen ABD'nin ne yaptığıyla ilgilidir.

Sovyetler'in yanıtının herhangi bir şekilde örgüt doktrinleri ya da standart işleyiş prosedürlerinden etkilendiğine dair hiçbir kanıt sunulmuyor. Sovyet tarafına dair tek tartışma Kruşçev'in füzelerin Türkiye'den geri çekilmesini önermek için radarı kullanma hatasına düşmesiyle ilgili (240). Kitapta, Sovyet tarafının vazgeçme kararı ele alınmıyor. Bu ise, Sovyetler'in geri çekilme kararında, örgüt özerkliği ya da gündem belirlemenin önemini doğru düzgün değerlendirmemizi aşırı derecede zorlaştırıyor.

Allison ve Zelikow'un, füzelerin geri çekilmelerinde örgütlerin etkisini gösterememeleri Model II'yi krize uygulayışlarındaki birçok ana sorundan birini oluşturuyor. Yanı sıra, örgüt teorisi Sovyetler'in, en başta, füzeleri Küba'ya yerleştirmeye neden karar verdikleri, özellikle (hava saldırıları yerine) neden karantinanın seçildiği ve politika oluşturucuların hangi koşullar altında örgüt rutinlerine başarıyla müdahale edebilecekleri hakkında da çok az şey söylüyor. Bu, örgüt teorisinden vazgeçmek gerektiği anlamına gelmiyor. Daha ziyade, Allison ve Zelikow'un bu teoriyi füze krizine uygulamak için krizin örgütlerle ilgili ve ilgisiz boyutlarını daha açık ve kesin bir şekilde tarif etmeleri ve ilginin/ilgisizliğin nedenlerini açıklamaları gerekiyor. Bu haliyle, bazı meselelere neden odaklanıldığı ve diğer hemen hemen aynı derecede önemli görünen diğer meselelerin neden tamamen dışarıda bırakıldığı açıklanmadığı göz önüne alındığında, araştırmanın düzeninin sistematik olmadığı ve geçici (*ad hoc*) olduğu söylenebilir.

Bu sorun, kısmen de olsa, 3. Bölüm'de aktarılan teorik yaklaşımdan kaynaklanıyor. Bu bölümde upuzun bir önermeler listesi verilirken örgüt dinamiklerinin diğer nedenler ve kısıtlarla (diğer bir ifadeyle, rasyonel aktör ya da bürokratik siyaset ya da psikolojik etmenler) ne tür bir etkileşim içerisinde olabileceklerine dair tartışmaya çok az yer ayrılıyor. Örgüt etkisine dair daha sağlam bağıntılarla kurulmuş bir teori ne zaman örgütsel etkilere bakmamız gerektiğini ve ne zaman bu etkileri aramamız gerektiğini söyleyecektir. Böyle bir yaklaşım, Allison ve Zelikow'un, özellikle Sovyetler'in geri çekilmesi söz konusu olduğunda, örgüt temelli yaklaşımın açıklayıcı gücünü gereğinden fazla övmelerini engellerdi.