

## **Arzın Merkezine Seyahat: ABD Ulusal Güvenlik Konseyi**

*"Ben sentezci, analist ve koordinatörüm. Ayrıca uyarıcı, güçlendirici, uygulayıcı, arabulucu ve hatta paratönerim. Değişik zamanlarda duruma göre bu rolleri oynarım"*

**Zbigniew Brzezinski**, Ulusal Güvenlik Danışmanlığı rolünü yorumlarken

*"İyi organizasyon iyi politikanın garantisi değildir. Ama kötü organizasyon kötü politikanın garantisidir."*

**Dwight Eisenhower**

### **Özet**

Devlet adamlığı, politikanın içeriği kadar, karar alma süreci üzerine de düşünmeyi ve onu daha rasyonel hale getirmeyi gerektirmektedir. Kişiler ve devletlerin mükemmel derecede rasyonel olmaları hiç bir zaman gerçekleşmeyecek bir ideal olabilir. Fakat, karar alma süreçlerinin bu ideale olduklarından daha fazla yaklaşmaları imkansız değildir. Eğer, insan olarak nasıl düşündüğümüzü, karar alma süreçlerinin temel birimlerinden olan küçük grupların dinamiklerini ve bürokrasilerin nasıl çalıştığını daha iyi anlarsak, rasyonellik idealine daha fazla yaklaşmak mümkün olabilir. Günümüzde ulusal güvenlik sorunları karmaşıklaşmakta ve başta iç, dış, askeri, asayiş ve ekonomik olmak üzere, içiçe geçmiş bir çok farklı konunun beraber düşünülmesini gerektirmektedir. Bu nedenle politikanın oluşturma safhasında bir çok farklı kurumun sürece katkı yapmasının önemi artmaktadır. Bu çok oyunculu karar alma süreci de beraberinde merkezileşme ve koordinasyonu beraberinde getirmektedir. Bu yazı en genel hatları ile ABD'deki ulusal güvenlik karar alma sürecini ele alacaktır. Birinci bölümde güvenlik politikasının merkezileşmesi ve koordinasyonu problemi tartışılacaktır. İkinci olarak, ABD Ulusal Güvenlik Konseyi'nin tarihi özetlenecektir. Üçüncü olarak, Ulusal Güvenlik Danışmanı'nın (UGD), hem pratikte hem de bir "reçete" karar alma teorisi olarak sunulan "çoklu avukatlık" (multiple advocacy) sistemi içindeki görev ve fonksiyonu irdelenecektir. Dördüncü bölümde UGK altındaki komite yapısı özetlenecektir. Son olarak ise siyaset sistemleri ve kültürleri arasındaki farklılıklara rağmen Amerikan karar alma sisteminin Türkiye'nin güvenlik politikasının modernleşmesi yönünde sunduğu bazı derslere yer verilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Ulusal Güvenlik Konseyi, Ulusal Güvenlik Danışmanı, Karar Alma Süreci, Çoklu Avukatlık, Güvenlik Politikasının Koordinasyonu

## Giriş

Amerikan sisteminde nihai karar alıcı Başkan'dır.<sup>1</sup> Başkan Truman'ın masasında bulunan plakette yazdığı gibi, "işler burada biter".<sup>2</sup> Ama bu, "bütün kararları Başkan alır" anlamına gelmemektedir. Başkanlar politika yapma, karar alma ve uygulama süreçlerinde yardıma ihtiyaç duyarlar. Başkan'ın başta Dışişleri, Pentagon ve CIA olmak üzere Amerikan güvenlik bürokrasisini yönetmek için kullandığı en önemli enstrüman Ulusal Güvenlik Konseyi'dir (UGK)<sup>3</sup>. Güvenlik sisteminin merkezinde ve bazen de tepesinde yer alan UGK zaman içinde önemli değişiklikler yaşamıştır. Bu yazı en genel hatları ile ABD'deki ulusal güvenlik karar alma sürecini ele alacaktır. Birinci bölümde güvenlik politikasının merkezileşmesi ve koordinasyonu problemi tartışılacaktır. İkinci olarak, ABD UGK'sının tarihi özetlenecektir. Üçüncü olarak, Ulusal Güvenlik Danışmanı'nın (UGD), hem pratikte hem de bir "reçete" karar alma teorisi olarak sunulan "çoklu avukatlık" (*multiple advocacy*) sistemi içindeki görev ve fonksiyonu irdelenecektir. Dördüncü bölümde UGK altındaki komite yapısı özetlenecektir. En sonda da Amerikan sisteminin Türkiye için sunduğu bazı derslere yer verilecektir.

## Güvenlik Politikasının Entegrasyonu ve Koordinasyonu

Realist teori devletlerin rasyonel aktörler olduğunu varsayar. Rasyonellik, başka şeylerin yanında, 1) tanımlanmış ve düzenli bir değerler ve öncelikler hiyerarşisine sahip olmayı, 2) kar-zarar hesabı yapmayı, 3) ihtimal hesabı yapabilmeyi, 4) alternatif yolların risk, zorluk, maliyet, getiri ve sonuçlarının hesaplanmasını, ve 5) araçlarla amaçlar arasında net ilişkiler kurmayı gerektirir. Halbuki devleti oluşturan birey ve kurumlar bu gerekleri tam olarak yerine getirecek kapasitede olamaz. Güvenlik politikasının formülasyonu ve uygulanması, çoğu kez, farklı ve değişken değerler arasında karmaşık tercihler yapmayı gerektirmektedir. Dış politikada karar alıcılar,

1) muğlak, çelişkili, kamıtanlanmış, eksik ya da işlenebilecek ve 'tüketilebilecekten' çok fazla bilgi ile<sup>4</sup>,

1 Richard E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership From FDR to Carter*. New York: Wiley, 1980.

2 "The buck stops here". Fraser Cameron, *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff*. London: Routledge, 2002, s. 38.

3 John Prados, *Keepers of the Keys: a history of the National Security Council from Truman to Bush*. New York: Morrow, 1991; Karl F Inderfurth ve Loch K. Johnson, (der.) *Decisions of the Highest Order: Perspectives of the National Security Council*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co. 1988; Loch K Johnson ve Karl Inderfurth (der.) *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 2004; Richard A Best, *The National Security Council: an organizational assessment*, Congressional Research Service, 2001; I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1972.

4 İstihbarat ve bilgi işleme süreci ile ilgili sıkça yapılan bazı hatalar şunlardır:

- Bilgi eksikliği - Bazen önemli bir şeyi bilmek mümkün değildir. Ya da bilgi ortadadır ama sen kaçırırsın.
- Veya bilgi bir yerlerde ve hatta belki de kendi devlet aygıtının içinde bir yerlerde ama sen ulaşamazsın.
- Yeni bir olaya eski gözlüklerle bakarsın. Bir bakış açısı olayları anlama ve tahmin etmede genelde doğru

- 2) değerler, amaçlar ve önceliklerin her zaman belirli olmadığı durumlarda,
- 3) seçeneklerin yakın veya nihai sonuçlarının hesap edilmesinin kolay veya mümkün olmadığını bilerek,
- 4) genelde belli bir zaman baskısı altında, yeterince düşünmeden ve tartışma yapmadan hareket etmek durumundadırlar.

Bu nedenle rasyonelliğe yaklaşmak kolektif bazı süreçleri gerektirebilir. Öte yandan kurumlar ve gruplar da, kendi doğalarından kaynaklanan başka kusurlar nedeniyle rasyonelliğin çok altında performans gösterebilirler<sup>5</sup>. Bilgi, fikir, analiz ve önerilerin kurumlar içinde ve arasında oluşan tıkanıklıklar nedeniyle hızlı ve doğru akmayabilir. Kişiler ve devletlerin mükemmel derecede rasyonel olmaları hiç bir zaman gerçekleşmeyecek bir ideal olabilir. Fakat, karar alma süreçlerinin bu ideale olduklarından daha fazla yaklaşmaları imkansız değildir<sup>6</sup>. Karar alma mekanizmalarındaki bazı problemleri aşmak için, 1) şeytanın avukatı, 2) çoklu avukatlık, 3) grup içinde muhalefete, çeşitliliğe ve rekabete tolerans göstermek,

---

çıkıyordur. Bu entelektüel tembellik yaratır. Şartların değiştiğini ve o perspektifin artık geçerli ya da yeterli olmadığını göremezsin.

-Bürokratik ortamlarda genel bakış açısına sığınmaya meyilli olursun (iş arkadaşların, patronların)

-Karşı taraf seni kandırmak için özellikle bazı yanlış sinyaller gönderir. "Bir şey ördek gibi yürüyüp ördek gibi ses çıkardığı halde ördek olmayabilir."

-Hata yaptığını farkedersin ama bunu kabul etmek zor olabilir. Hiç bir şey yok gibi devam etmek daha rahatlatıcı gelebilir.

-Karşındakini rasyonel zannedersin ama değildir ya da senden farklı bir rasyonelliği vardır.

-Karşıdaki senin bilmediğin bir şeyi biliyordur ya da sen hayati bir veriden mahrumsundur --> Yanlış tahmin yaparsın.

-Karşıdakini küçümsersin – Örn. 'Bu Araplar hayatta bize saldıramaz.' İsrail 1973.

-İstihbarat tüketicisi ile analist kopuktur, birbirlerinin ihtiyaç ve sorunlarını tam bilmezler.

-Kullanıcının analize ilgili değerlendirmesi analiste ulaşmaz ve onun yükselmesini etkilemez.

-Analistle kullanıcı arasında çok fazla ara birim vardır. Bu arada analiz yuvarlaklaşır, kuruluşlar, genelleşir, gecikir. Edit süreci genelde komiteler tarafından yapılır. Burada da ortak payda bulmak için en genel ifadelerde karar kılınır.

-Ama karar alıcıya çok yakın olmanın da sakıncaları vardır. Bu durumda analist politika ile ararsındaki mesafeyi koruyamayabilir ve objektifliğini kaybedebilir. Analist, kendini duyulmak isteneni söylerken ve karar alıcıların tercihlerini beslerken bulabilir. Aynı sorun alt-üst ilişkilerinde de olabilir: Analist bazen kendi bile farketmeden görüşlerini patronunkilere karşılaştırabilir.

- 5 Graham T. Allison ve Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2. baskı). New York: Longman, 1999.

- 6 Örneğin, bireysel düzeyde, karar alıcı insana özgü aşağıdaki türden hatalara karşı tetikte olmalıdır:

1) Mevcut bilgilerimizi doğrulayan ihtimallere öncelik vermek. Görmek istediğimiz şeyi görmeye meyilliyizdir.

2) Kendi geçmişlerinden getirdikleri önyargı ve bağajlardan kurtulamamak.

3) Bazı tekil olaylardan süpürücü genellemeler çıkarmak. Geçmişteki benzer olaylarla analogiler kurmaya meyilli oluruz. Olayları, yakın zamanda gerçekleşmiş, dramatik, önemli sonuçları olan, bizim de içinde ya da yakınında olduğumuz geçmiş hadiselere benzetmeye meyilli oluruz.

4) Eldeki veriler tutarlı olarak belli bir yorumu destekliyorsa 'buldum' demek (*satisficing*). Halbuki eldeki veriler bazen birbirinden farklı ve bazen birbirinin zıddı bir çok açıklamayı destekleyebilir.

5) Karşı tarafın da otomatik olarak bizimkinin benzeri ya da aynı bilgi, algılama kapasitesi, değerler sistemi ve düşünme alışkanlığına sahip olduğunu varsaymak.

6) Karşı tarafın her hareketinden şüphelenirken, karşı tarafın bizim hareketlerimizi 'kötü niyetli' olarak yorumlamasını anlayamamak.

4) dışarıdan da bilgi, fikir ve öneri almaya açık olmak, 5) B takımları oluşturmak, 6) birden fazla kişi veya gruba aynı konuyu analiz etme görevi vermek<sup>7</sup> gibi yollara gidilebilir.

Devlet adamlığı, politikanın içeriği kadar, karar alma süreci üzerine de düşünmeyi ve onu daha rasyonel hale getirmeyi gerektirmektedir. Günümüzün karmaşık dünyasının vazgeçilmez unsurları olan bürokrasilerin bazı kusur ve sınırlılıkları olabilir. Ama Başkan bilginin, fikirlerin ve önerilerin nasıl akacağını belirleyerek bu süreci daha rasyonel hale getirebilir. İyi dizayn edilmiş bir karar alma sistemi rasyonelliğin insan kapasitesini aşan yukarıdaki taleplerini daha fazla karşılayabilir ve bürokrasilerden daha fazla verim alabilir. Başkan, güvenlik politikasındaki problem ve fırsatlarla<sup>8</sup> ilgili karar almadan önce, alternatiflerin kar/zarar hesaplarının rekabetçi ve eleştirel süreçlerden geçerek önüne gelmesini sağlayacak mekanizmaları kurmalıdır. Böyle bir sistem, daha fazla ve daha gerekli bilgiyi, daha hızlı ve verimli bir şekilde işleyip nihai karar alıcının önüne koymayı amaç edinmelidir. Sonuçta kararı yine kendisi verecektir ama bu kararın bilgili bir karar (*informed decision*) olması gerekir. İş karar aldıktan sonra da bitmemektedir. Uygulama genelde birden fazla kurum tarafından paylaşıldığı için burada da uyum olması gerekir. Bütün bunlar da bizi güvenlik politikasının merkezileşmesi ve koordinasyonu problemi ile karşı karşıya getirmektedir.

Dış politika bilgili, eğitilmiş ve akıllı iki kişinin birbirinin tam zıddı pozisyonlara sahip olmasına elveren bir alandır. Başka bir çok konuda olduğu gibi dış politikada da koordinasyon zordur. Bir kere, koordine edilecek çok şey ve tartışmaya katılma hakkı olduğunu düşünen çok sayıda oyuncu vardır. Bu durum en iyimser koşullarda bile matematiksel bir koordinasyon problemi yaratır. Ayrıca, oyuncular arasında iletişim kanalları her zaman tıkanabilir. Kanallar açık olduğunda bile oyuncuların aynı şeye farklı anlamlar yüklemesi mümkündür. Genelde, sürece liderlik etmek isteyen kurumların sayısında bir azlık yoktur. Bu nedenle kimin liderlik etmeyi hakettiği konusunda bir belirsizlik ve çatışma olması sık görülen bir durumdur. Ayrıca değişik kurumların yıllar içinde oluşturdukları kültür, bakış açısı ve çıkarları sık sık birbirleriyle çelişebilir. Onları ortak noktada birleştirmek liderlik, beceri, işbirliği kültürü ve şans gerektirir. Kurumlar, neredeyse evrensel bir şekilde, kendi bütçeleri, personel sayıları, söz hakları, manevra alanları ve otonomilerinin kısıtlanmasından hoşlanmazlar<sup>9</sup>. Politikanın ne olması gerektiği konusunda genelde kendi fikirleri vardır. Politikanın genel çerçevesinin çizilmesinin siyasi iradenin sorumluluğunda olduğunu kabul etseler bile uygulama safhasında işlerine karışılmasından pek hoşlanmazlar. Dünyanın başka bir çok yerinde olduğu gibi ABD’de de, bürokratların siyasileri bencil, cahil ve beceriksiz fırsatçılar olarak görmeleri sık rastlanan bir durumdur. Ayrıca, bürokrasiler, politika kendi uygun gördüklerinden farklı şekillendirildiğinde, ya da işbölümünden memnun

7 Bu yöntemi özellikle Başkan Franklin Roosevelt çok sık kullanmıştır.

8 Fırsat analizi genelde tehdit analizi kadar ilgi çekmeyen bir konudur. Halbuki kaçırılmış veya yanlış yere üzerine atılan fırsatlar, gelen bir tehlikeyi öngörememek kadar çok problem yaratabilir.

9 James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It?* New York: Basic Books, 1989. Ancak Wilson’un Morton Halperin’den aktardığı gibi, bürokrasiler “az para üzerindeki çok kontrolü, çok para üzerindeki az kontrole tercih ederler”, s. 179.

olmadıklarında, rahatsızlıklarını uygulamayı değiştirerek, aksatarak veya torpilleyerek gösterebilirler. Açıkça muhalefet etmeleri sık görülen bir şey değildir ama problemleri abartarak medyaya sızdırmaları öyledir.

Bürokrasiler, hiyerarşi, uzmanlaşma, rutin görevler ve iş yapma prosedürleri (*standard operating procedures*) gibi karakteristik özelliklere sahiptir. Bu özellikleri onu hem Başkan için vazgeçilmez hem de bazen ayakbağı yapar. Bürokrasi hem Başkan'ın gücünü kullandığı bir araç, hem de muhafazakarlığı, "yerel kültürü", yavaşlığı, karmaşıklığı ile onu sınırlayıcı ve hatta engelleyici bir faktördür. Başkanların enerjisinin önemli bir kısmı bu büyük mekanizmayı kontrol etmek, şekillendirmek, kendi vizyonu doğrultusunda kullanmak ya da by-pass etmek için harcanmaktadır. İşte UGK bu denetleme, şekillendirme, kullanma ya da bypass etme ihtiyacının sonucudur.

Dış politikanın koordinasyonu ABD'de geleneksel olarak Dışişleri Bakanlığı'nın görevi olmasına rağmen, 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana bu daha çok Beyaz Saray'da UGK eliyle yapılmaktadır. ABD'nin gücü ve dünyadaki rolü, askeri gücün Amerikan dış politikasındaki rolü, dış politikayla ilgili kurumların sayısı ve Başkan'ın Amerikan sistemi içindeki merkeziliği arttıkça<sup>10</sup>, Beyaz Saray güvenlik politikasında giderek daha merkezi bir yer haline gelmiştir. İletişim alanında yaşanan gelişmeler de elçiliklerin yabancı ülkelerle temas kurmak için tek kanal olması gereğini ve dolayısıyla Dışişleri'nin rolünü değiştirmektedir. Ayrıca son kırk yılda, farklı derecelerde olsa bile, hem Demokrat hem de Cumhuriyetçi Başkanlar Dışişleri Bakanlığını aşırı ihtiyatlı, yavaş ve hantal bulmuşlardır. Bakanlığa yapılan diğer eleştiriler arasında ise;

- siyasi otoriteye mesafeli olması ve hatta ona tepeden bakması, elitist ve dışlayıcı olması, kuruma bağlılığın aşırı düzeylere varması,
- yabancılara çok yakın olması ve adeta onların avukatlığını yapması,
- diplomasi ve müzakere fetişizmi olması, askeri güçten gerekli olduğunda bile kaçınma eğilimi,
- "dünyayı değiştirmek yerine onu aldığı gibi bırakmaya" meyilli olması,
- konulara genel yaklaşmaya meyilli olması ve yeterince uzmanlaşmaya gitmemesi,
- kendi içinde de değişime kapalı olması ve kendini reforme edememesi ve
- kurumlararası süreçte kendinden beklenen liderliği gösterememesi yer almaktadır<sup>11</sup>.

Bir kaç istisna dışında, Başkanlar göreve genelde Kabine'ye öncelik vereceklerini söyleyerek ve belki de buna inanarak gelirler. Ancak bir süre sonra politikanın esas merkezinin Beyaz Saray olması gerektiğine kanaat getirirler. Son otuz yılın en büyük siyasi mücadelelerinden bazıları Dışişleri Bakanları ile UGD'ler arasında olmuştur. 70'li ve 80'li yıllarda üç Dışişleri Bakanı (William Rogers, Cyrus Vance

10 John P. Burke, *The Institutional Presidency: organizing and managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.

11 Barry Rubin, *Secrets of State: The State Department and the Struggle over U. S. Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1985.

ve Alexander Haig) o zamana kadar görülmeyen bir şekilde ve büyük ölçüde UGD ya da Beyaz Saray danışmanları ile girdikleri mücadeleleri kayb ettikleri için istifa etmek yolunu seçmişlerdir. Başkanlar Dışişleri Bakanlığı'na atama yaparken parti içi dengeleri, Amerikan siyaseti ile ilgili coğrafi ve ideolojik dengeleri, medya ve Kongre'nin tercihlerini dikkate alabilirler. Hatta bazen yabancı ülkelerin muhtemel algılamaları da Başkanların tercihlerini etkileyebilir. Ama Ulusal Güvenlik Danışmanlığı görevine - bazı istisnaları olsa da- genelde, kişisel olarak tanıdıkları, güvendikleri ve beraber olmaktan hoşnut oldukları kişileri getirirler. Ayrıca, Dışişleri ve Savunma Bakanlığı ile CIA gibi büyük bürokrasilerin başına siyasi atamayla gelen kişilerin bir süre sonra dünyaya bu kurumların gözlüğünden bakmaya başladıkları düşünülmektedir. Bu kişilerin eğer başında oldukları kurumların çıkar ve bakış açılarını üst düzey siyaset tartışmalarında yeterince yansıtmasalrarsa kendi personelleri tarafından saygı görmeyecekleri iddia edilmektedir<sup>12</sup>. Buna karşın UGD'nin ise böyle bir kamburu olmadığı ve tek bağıllığının Başkan'a olduğu düşünülmektedir. Bütün bunlar Başkanların gözünde UGD'nin değerini arttırmaktadır.

Günümüzde ulusal güvenlik sorunları karmaşıklaşmakta ve başta iç, dış, askeri, asayiş ve ekonomik olmak üzere, içiçe geçmiş bir çok farklı konunun beraber düşünülmesini gerektirmektedir. Bu nedenle politikanın oluşturma safhasında bir çok farklı kurumun sürece katkı yapmasının önemi artmaktadır. Ayrıca uygulama safhasında da görev bölümü yapacak, aksaklıkları tespit edecek, "mızıkçılık" yapan oyuncularını belirleyecek, uyaracak ve cezalandıracak, dış politikanın selamati için gerekli uzun dönemli programları yürütecek ve tercihen siyasi gücün merkezine yakın olacak bir birime ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezileşmeden beklenebilecek en az dört temel fayda olduğu söylenebilir:

- 1) koordinasyon,
- 2) uzun dönemli stratejik planlama<sup>13</sup>,
- 3) kriz yönetimi<sup>14</sup>, ve
- 4) sürece siyasi beklilik yapmak.

Dış politikanın merkezileşmesi elbette maliyetsiz ve problemsiz değildir. Güvenlik politikasının Beyaz Saray'da yapılması sürecin aşırı siyasallaşmasına neden olabilir. Kararlar seçim takvimleri ya da kamuoyu yoklamalarının sonuçlarına endekslenilebilir. Aşağıdan yukarıya bilgi, bakış açısı ve önerileri taşıyan kanallar tıkanırsa, bu üst düzeydeki tartışma ve kararların sınırlı ve sağlıksız olmasına neden olabilir. Ayrıca politika oluşturma sürecinin Beyaz Saray'da, az sayıda geçmiş ve eğilimleri benzer danışmanın etrafında merkezileşmesi "groupthink" denilen aşırı

12 Bu genellemelerin istisnaları elbette vardır. Herkes bu şablona aynı derecede uymayabilir. Örneğin, Donald Rumsfeld'in Pentagon'daki "yerel bürokrasiden" ve generallerden çok fazla etkilenmediği söylenebilir.

13 Uzun dönemli planlamanın gereksiz olduğunu düşünenler çoktur. Genelde dünya işleri kendi hakkında yapılan uzun dönemli kehanetlere ve planlara pek iltifat etmez. Ama planlamanın amacının kehanet değil geleceği bizim için bir parça daha az yabancı bir şey haline getirmek olduğu da iddia edilebilir. Mikro düzeyde olmamak ve kendi yaptığımız tahminleri geleceğin kendisi ile karıştırmamak şartıyla stratejik planlamanın güvenlik politikasında bir meşru bir yeri olabilir.

14 Krizlerin en temel özellikleri, zaman baskısı olması, önemli değerlerin tehdit altında olması ve güç kullanma ya da kendisine karşı kullanılma ihtimali içermesidir.

homojenleşme yaşanması ihtimalini arttırabilir<sup>15</sup>. Aşırı merkezileşme, alandaki oyuncunun (örn. Büyükelçi) manevra alanını azaltabilir. Ya da bazen gerekenden fazla “yaratıcı” ama yeterince bilgili ve deneyimli olmayan danışmanların süreçte belirleyici olmasına neden olabilir. Merkezileşme ayrıca en tepedeki karar alıcılara kaldırabileceklerinden çok daha fazla yük bindirebilir. Tarih göstermiştir ki, Kissinger gibi “türünün en ileri örnek”lerinden kabul edilen biri bile her şeye yetişememektedir. Yetişmeye kalktığına da genel performansı düşebilir. Bütün bu zorluk, bedel ve risklere rağmen merkezileşme, Amerikan güvenlik politikalarının rasyonelleşmesi yolunda öne sürülen fikirlerin en etkili olmuştur ve muhtemelen kalıcıdır.

### **Ulusal Güvenlik Konseyi’nin Evrimi**

Amerikan güvenlik politikalarının koordinasyonu 1947’den sonra Ulusal Güvenlik Konseyi çatısı altında gerçekleştirilmektedir. Pratikte dört ayrı birim ve süreçten oluşan Amerikan Ulusal Güvenlik Konseyi, bir *forum*, *kurum*, *süreç* ve *zihniyet*’tir. Burada forumdan kastedilen, son dönemde üyelerinin sayısı artmış olsa, da esas olarak Başkan’ın en yakın dış politika ve güvenlik danışmanlarından oluşan küçük gruptur<sup>16</sup>. Kurum ise, başında UGD’nin yer aldığı ve sayıları her Başkan zamanında değişmekle beraber günümüzde yüz civarında olan Beyaz Saray’daki UGK personelidir. Süreç ise, UGK altında, değişik kurumların temsilcilerinden meydana gelen, sayıları yüz civarında olan alt komitelerin sürekli resmi ve gayri resmi şekilde istişare etmeleri sonucunda meydana gelen “kurumlararası süreç”tir (*interagency process*). Zihniyetten kastedilen ise, bu sürecin de ötesinde, değişik kurumların bilgi paylaşımı, değerlendirme, politika tartışması yapma, seçenek oluşturma, karar alma ve uygulama gibi aşamalarda olabildiğince beraber ya da birbirini haberdar eder biçimde davranmaları anlamına gelen müştereklik (*jointness*) kültürüdür.

Amerikan ulusal güvenlik sisteminin kurumsal altyapısı ve “mimarısı” büyük ölçüde 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası’na dayanmaktadır<sup>17</sup>. Bu yasa ile hava, kara ve deniz kuvvetleri ile yeni kurulan Genel Kurmay Başkanlığı Savunma Bakanlığı’nın altında toplanmış, Merkezi Haberalma Teşkilatı tesis edilmiş ve UGK kurulmuştu. Bu mimari, arada yapılan bazı küçük değişikliklere rağmen, ilk şeklini büyük ölçüde sürdürmektedir. Ulusal Güvenlik Konseyi (UGK), esas olarak 2. Dünya Savaşı sırasında Başkan Roosevelt’in sergilediği kişisel ve düzensiz yönetim ve karar alma tarzına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kongre, UGK vasıtası ile Başkan’ın tek başına keyfi ve anlık kararlar alması ihtimalini azaltmak istemiştir. Günümüzde gerek UGK, gerek UGD ve onun altındaki personelin pozisyonu, 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası’nı yazanların niyet ve beklentilerinin çok ötesine geçmiştir. UGK

15 Irving L. Janis, Groupthink: *Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, (2. baskı). Boston: Houghton Mifflin, 1982.

16 UGK, Başkan, Başkan Yardımcısı, Dışişleri Bakanı ve Savunma Bakanı’dan oluşur. Yasal olarak değilse de Ulusal Güvenlik Danışmanı Ulusal Güvenlik Konseyi’nin önemli bir üyesidir. CIA Başkanı ile Genel Kurmay Başkanı ise Konsey’de yasal danışman olarak yer alırlar.

17 Amy B. Zegart, *Flawed by Design: the Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

artık Başkan'ı kısıtlayan ve denetleyen bir kurum olmaktan çıkarak, güvenlik politikalarının entegrasyonu, koordinasyonu ve Başkan tarafından kontrolünün bir aracı haline gelmiştir. Yasanın emprovizasyona ve Başkanların kendi yönetim tarzlarına açık kapı bırakan muğlak dili bu değişimi mümkün kılmıştır.

Başkan Truman ilk başlarda Konseyi kendi otoritesine karşı potansiyel bir rakip olarak gördüğü için toplantılara katılmaktan uzun süre kaçınmıştır. Fakat Truman Kore Savaşı ile beraber Konsey'in karar alma sürecinde faydalı bir rolü olabileceğini göreyerek toplantılara iştirak ve başkanlık etmeye başlamıştır. Kurumun sekreteryası o dönemde sınırlı personel ile sadece belli konular üzerinde çalışmışsa da, NSC-68 gibi ABD'nin Soğuk Savaş stratejisinin en önemli kilometre taşlarından olan belgeler bu kurum çatısı altında nihai şeklini almıştır. Truman'ın dış politika bilgi ve tecrübesi sınırlıydı. Belki de bu nedenle daha çok Dışişleri Bakanı Dean Acheson'a dayanan bir dış politika süreci yürüttü<sup>18</sup>. Acheson'ın önerileri hemen her zaman Başkan tarafından kabul gördü. Başkan Eisenhower ise, gerek düzenli ve metotlu danışma ve karar alma mekanizmalarına alışık olduğu askeri geçmişi, gerekse bu tür formel süreçlere olan kişisel yatkınlığı nedeniyle Konsey'e karar alma sürecinde önemli bir yer verdi. Eisenhower'ın Ulusal Güvenlik Konseyi iki ana komitenin desteğinde çalışıyordu. Bunlar Planlar ve Operasyonlar Komiteleriydi. Bunlardan ilki planlama, ikincisi ise uygulamayı takipten sorumluydu. 1959 yılında Senato'da kurulan Jackson Altkomitesi, ulusal güvenlik sürecinde üst düzey görevler almış çok sayıda kişiyi dinledikten sonra yazdığı raporda, Eisenhower'ın tarihçiler tarafından çok beğenilen bu sistemini yavaş, hantal ve fazla resmi bulduğuna dair bir rapor yayınladı<sup>19</sup>.

Kennedy, Başkan olmadan önce okuduğu bu rapordan da etkilenererek, UGK'yı daha az resmi, daha esnek ve daha dinamik bir şekle sokmaya çalıştı. Kennedy'nin kişiliği ve liderlik anlayışı Eisenhower'ınki gibi düzenli ve resmi süreçlere çok yatkın değildi. Genç Başkan Komitelerin kendisine, "biz her şeyi tartıştık ve en doğru seçeneğin şu olduğuna inanıyoruz" dediği türden süreçlere inanmıyordu. Kendisine olabildiğince çok bilgi ve fikir sunulmasını isteyen Kennedy kendi opsiyonlarını kendi yaratmak ve kararları kendi almak istiyordu<sup>20</sup>. Kennedy bürokratik ve kolektif süreçlerin yaratıcılığı öldürdüğüne, değişik seçenekler arasındaki farkları bulanıklaştırdığına ve bürokratik pazarlıklar sonucunda "en düşük ortak paydada" uzlaşıldığına inanıyordu. Örgüt şemalarına fazla dikkat etmeyen Kennedy, bilgi açıklığını doyurmak için bazen Dışişleri ve Merkezi Haberalma Teşkilatındaki orta düzey görevlilerle telefonda uzun süre harcamaktan bile kaçınmıyordu. Bu durum düzenli hiyerarşik yapılara inanan Eisenhower için düşünülemez bir şeydi. Ancak Domuzlar Körfezi bozgunundan sonra Kennedy de kısmen düzenli süreçlerin bazı fiyaskoları önleyebileceğini kabul etti. Kennedy'nin Ulusal Güvenlik Danışmanı olan George Mac Bundy karar alma sürecinde o zamana kadar

18 Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years at the State Department*. New York: Norton, 1969.

19 Henry M. Jackson, (der.) *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level* (New York: Praeger, 1965).

20 Kennedy'nin ulusal güvenlik konularındaki karar alma tarzını değişik krizlerde takip etmek için bkz. Lawrence Freedman, *Kennedy's Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2002.



görülmemiş ölçüde kilit bir rol oynadı<sup>21</sup>. Bundy ofisini Beyaz Saray'a taşıyan ilk UGD oldu. Beyaz Saray'daki özel kriz merkezi de (*situation room*) yine Bundy zamanında kuruldu. Kennedy'nin ölümünden sonra yeni Başkan Johnson Bundy'yi kendi ayrılmak isteyene kadar görevde tuttu. Bundy diğer oyuncuların güvenini kazandığı gibi zaman zaman operatörlüğe bile soyundu ama buradaki performansı o denli iyi değildi. Bütün kariyerini Senato'da yapan Başkan Johnson dış politika konusunda çok tecrübeli değildi. Ama bilgiye aç biriydi ve özellikle akşamlarını uzun istihbarat raporlarını ve kendisi için hazırlanan siyasi notları okuyarak geçirmeyi seviyordu. Ancak kararları genelde az sayıda katılımcının yer aldığı "Salı yemekleri" gibi ortamlarda alıyordu. Genel Kurmay ve CIA Başkanları ile ikinci düzey görevliler bu tartışmaların dışında kalıyordu<sup>22</sup>. Johnson belki de bu nedenle Vietnam konusunda yeterince değişik fikirle cebelleşmeden sonradan kusurlu olduğu anlaşılan bir dizi karar almıştı. Bu küçük gruplarda gereğinden fazla uyum vardı ve aykırı sesler yeterince işitilmiyordu. George Ball gibi Vietnam konusuna önce şüphe ile bakan ve sonra da muhalefet eden sesler bu ortamda kendilerini dinletemediler. Bundy'den sonra UGD olan Eugene Rostow, üçüncü dünya, düşük yoğunluklu çatışma gibi konularda özgün fikirleri olan önemli bir entellektüeldi. Ama ne selefi kadar önemli roller üstlendi, ne de karar alma sürecindeki aksaklıkları tespit ve tamir edebildi.

Dış politikanın Beyaz Saray'a kayması Kennedy ve Johnson'un Ulusal Güvenlik Danışmanı George Mac Bundy döneminde başladı ise de en ileri şeklini Kissinger döneminde almıştır.

Başkan Nixon bürokrasinin niyet ve kabiliyetlerine güven duymuyordu. Nixon, Eisenhower'ın yanında yaptığı sekiz yıllık Başkan Yardımcılığı sırasında dış politikayı iyi öğrendiğini düşünüyordu. Başkan, Kissinger ile beraber güvenlik politikasını Beyaz Saray'dan yürütmeye kararlıydı. Bu dönemde Kissinger UGK personeli sayısını ciddi ölçüde arttırmıştır. Kissinger bürokrasiye sayısı yüzleri aşan ev ödevleri vererek onu sürekli meşgul tutmuş ve insiyatif almasına imkan vermemiştir. UGD ve personeli, ilk başta bir sekreter ve koordinatör iken Kissinger döneminde ulusal güvenlik bürokrasisi ile Başkan arasındaki tek kanal ve filtre haline gelmiştir. Kissinger Nixon'ın siyasi danışmanlarının müdahalelerine izin vermeden kendi seçtiği<sup>23</sup> Konsey personeline, bürokrasiden gelen ham bilgi ve fikirleri işleme ve "tüketilebilir" seçenekler haline getirme gibi önemli bir görev vermiştir. Kissinger, siyaset seçeneklerinin belirlenmesi ve tartışılmasında olduğu kadar, geleneksel olarak Dışişleri Bakanlığı'nın sorumluluğuna giren müzakereleri yürütme işini de üstlenmiştir. Çin ile gizli açılım stratejisi, Vietnam müzakerelerinin taktikleri, Orta Doğu mekik diplomasisi ve Sovyetlerle yumuşama hep onun liderliğinde tasarlanmış ve yürütülmüştür. Kissinger bunun da ötesinde politikanın medyaya ve halka satılmasında önemli rol oynamıştır. Sık sık konuşmalar yapmış, televizyon programlarına çıkmış ve önde gelen gazeteciler ile özel ilişkiler geliştirmiştir.

21 Martha Joynt Kumar, "The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961-65" *Presidential Studies Quarterly*, ss. 635-659.

22 John P. Burke ve Fred I. Greenstein, *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. New York: Russell Sage, 1989, s. 258.

23 Henry Kissinger, *White House Years*. Boston: Little, Brown, 1979, ss. 23-24.

Bütün bunlarda, Kissinger'ın benzersiz aktif kişiliği, yeteneği ve fırsatçılığının yanı sıra Nixon ile kurduğu özel entellektüel ilişkinin de rolü olmuştur. Daha sonra, Watergate skandalı nedeniyle dış politikanın Başkanın ilgi alanı dışında kalması ile Kissinger bu alanda adeta tek aktör haline gelmiştir. Nixon'un yakın dostu Dışişleri Bakanı William Rogers'ın istifasından sonra bu görevi de Kissinger üstlenmiştir. Kissinger'ın siyaset planlaması ve uygulaması konusunda sonradan diğer hiç bir UGD'ye nasip olmayan bu hakimiyeti özel koşulların mümkün kıldığı ve muhtemelen bir daha tekrarlanmayacak bir durumdur. Gerald Ford Başkan olduktan sonra önce Kissinger'ın iki görevi de yürütmesine izin vermiş, fakat sonra, Ulusal Güvenlik Danışmanlığına Kissinger'ın yardımcısı Brent Scowcroft'u getirmiştir. Kissinger'ın başarılarının kalıcı olmadığı ve taktiksel başarılarının abartıldığını düşünenler varsa da "Doktor"un iyi bir gösteri sunduğu genelde kabul edilmektedir.

Jimmy Carter, tahmin edilebileceği gibi, Kissinger'ın tarzından çok haz etmiyordu. Ama onun Ulusal Güvenlik Danışmanı Zbigniew Brzezinski de Kissinger'inkinden geri kalmayacak yetenek ve ihtiraslarla donanmış biriydi. Brzezinski'nin Dışişleri Bakanı Cyrus Vance ile arasındaki uyumlu ilişki sonradan kendini münakaşa ve çekişmelere bıraktı. Brzezinski'nin giderek sürece hakim olması Dışişleri Bakanı'nın etkinliğini azalttı. Nitekim Vance İran krizinde kendisine danışılmadan hareket edildiği için istifa etti. Reagan dönemi ise UGK açısından anormalliklerle dolu idi. Reagan Başkan olduğu sekiz yıl içinde Ulusal Güvenlik Danışmanı'nı beş kez değiştirdi. Reagan'ın politikanın ayrıntıları hakkındaki bilgisizliği ve ilgisizliği ulusal güvenlik bürokrasisinin kendi içinde ve Beyaz Saray'daki siyasi danışmanlarla benzeri görülmemiş çekişmeler yaşamasına ortam sağladı. Reagan'ın ilk ulusal güvenlik danışmanları büyük ölçüde etkisizdiler. Bu göreve gelen Robert Allen, Robert MacFarlane ve John Poindexter Başkan'la görüşmek için siyasi danışmanlardan izin almak zorunda kalıyorlardı. İlginçtir, etkisizlik bu danışmanları İran-Contra skandalında ortaya çıkan ve eşi daha önce görülmemiş türden riskli operasyonlar girişmekten alıkoymadı. Dışişleri ve Savunma Bakanları İran'a silah satıp buradan gelen parayı - Senato'nun bu konudaki yasağına rağmen- Nikaragua'daki Contra gerillalarına verme planını onaylamadıklarını ve uygulamadan da habersiz olduklarını iddia ettiler. Skandalı araştıran Tower Komisyonu UGK'nın ciddi şekilde elden geçirilmesini önerdi. İran-Contra skandalından sonra göreve gelen Frank Carlucci ve Colin Powell UGK'ya belli bir düzen ve disiplin getirmeye muvaffak oldular. Bu ikili UGK'yı gizli operasyonlardan çektiler ve Dışişleri Bakanı George Shultz'un öne çıkmasına imkan tanıdılar. Reagan'ın ayrıntılara olan ilgisizliğini ellerinden geldiğince kapatmaya çalıştılar.

George Bush 1970'li yıllarda önce Kissinger'ın yardımcılığını yapan, sonra da Ford döneminde Ulusal Güvenlik Danışmanlığını üstlenen Brent Scowcroft'u tekrar Beyaz Saray'a getirdi. Karar alma süreci Scowcroft gözetiminde düzenli ve az sorunlu bir şekilde işledi. Soğuk Savaş'ın sona ermesi, Almanya'nın birleşmesi ve Körfez Savaşı gibi üç çok önemli süreci başarılı bir şekilde yürüten Bush Yönetimi'nin başarısında Başkan Bush'un tecrübesi kadar, Scowcroft'un Dışişleri Bakanı Baker ve Savunma Bakanı Cheney ile kurduğu sağlıklı ilişkinin de rolü olduğu söylenebilir. Scowcroft bir çok gözlemci tarafından bu koltuğa oturmuş en başarılı isimlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Scowcroft, eski patronu

Kissinger'dan farklı olarak aktif değil sınırlı bir rol oynamayı tercih etmiş ve tüm enerjisini problem çözmeye hasretmiştir. Sonraki Başkan Clinton ise uluslararası ekonomik konuları güvenlik politikasının merkezine oturtmaya kararlıydı. Clinton önceden söz verdiği gibi göreve gelir gelmez UGK'ya kardeş olarak Ulusal Ekonomik Konseyi kurdu. Bu dönemde geleneksel güvenlik konularına çevre, bulaşıcı hastalıklar, uyuşturucu, silah ve insan kaçakçılığı gibi yeni konular dahil edilmiştir. Adalet ve Hazine Bakanı gibi yeni üyelerle Ulusal Güvenlik Konseyi'nin üye sayısı arttırılmıştır. Clinton da Kennedy gibi çok fazla resmi ve düzenli süreçlerle değil küçük gruplarla karar almaya yatkındı. İç konulara öncelik veren Clinton güvenlik konularıyla ilgili tartışmalara ancak olayla kriz boyutuna geldiğinde ciddi olarak katılıyordu<sup>24</sup>. Bu dönemde resmi olarak UGK çok etkin olmamış ve önde gelen oyuncular arasında fazla sürtüşme yaşanmamıştır.

George W. Bush'un ilk dönemindeki Ulusal Güvenlik Danışmanı Condoleezza Rice Başkan'a kişisel olarak çok yakındı. Buna rağmen kendisinden tecrübe ve bürokratik mücadele kapasitesi açısından çok ileri oyuncular arasında etkisiz kalmıştır<sup>25</sup>. Bu dönemde Pentagon-Cheney ekibi politika üretme ve karar alma sürecine büyük ölçüde hakim olmuştur. Powell ile bu ekibin mücadelesinin ileri boyutlara varmasında Rice liderliğindeki UGK'nın hakemlik ve bekçilik rolünü hakkıyla oynayamamasının da rolü olmuştur. Irak'ta savaştan sonra, tam da UGK'nin etkin olması gereken çok boyutlu konularda işlenen hataların Rice ve personelinin etkisizliği bağlantısı olduğu düşünülmektedir. 2003 sonunda Irak koordinatörlüğününün Robert Blackwill ile beraber UGK'ya verilmesinden sonra Irak politikasının nispeten daha tutarlı hale gelmesi ilgi çekicidir. Rice'ın Dışişleri Bakanı olması ile görevi devrettiği Stephen Hadley ise ön plana çıkmayı pek sevmeyen biri olarak görülmektedir<sup>26</sup>.

### **Çoklu Avukatlık Modeli ve Ulusal Güvenlik Danışmanı'nın Rolü**

Başkanların yönetim ve karar alma tarzları, UGK'nın şeklini ve ağırlığını ve UGD'nin oynayacağı rolü en çok etkileyen faktörlerdendir. Başkanların karar alma tarzları hakkında aşağıdaki tiplerden bahsedilmektedir: Resmi (*formal*), rekabetçi (*competitive*) ve arkadaşça (*collegial*)<sup>27</sup>. Bazı Başkanlar bu tür tipolojilere oldukça uyan uygulamalar göstermişlerdir. Başkanların değişik konular için değişik tarzlarının olması, ya da, dönemleri süresince hakim tarzlarının değişime uğraması da mümkündür. Başkanlar bilgiye, yetki devrine, karmaşıklığa, merkezi ve resmi süreçlere olan bakışları ile birbirlerinden ayrılabilir<sup>28</sup>. Başkanların yönetim tarzlarını belirlemek için şu sorular sorulabilir:

24 Vincent A. Auger, "National Security Council after the Cold War" *U.S. Foreign Policy after the Cold War* (der.) Randall P Ripley ve James M Lindsay içinde, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1997. ss. 42-73.

25 Şanlı Bahadır Koç, "Dört Yıl Daha: Yeni Bush Yönetimi ve Dünya", *Stratejik Analiz*, Ocak 2005, ss.??.

26 UGK'nın Hadley Başkanlığı'nda yaşadığı organizasyon değişikliği için bkz. FAS web sitesi <<http://www.fas.org/irp/news/2005/03/nsc-reorg.pdf>>

27 John P. Burke ve Fred I. Greenstein, *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. New York: Russell Sage, 1989, ss. 8-10.

28 Thomas Preston, *The President and His Inner Circle*. New York: Columbia University Press, 2001.

- Ne kadar çok bilgiyi ve ayrıntıyı bilmeye istekli ve bunun ne kadarını işleme kapasitesi var?
- Kararları kendi mi almak istiyor, yoksa genel parametreleri belirledikten sonra politikanın günlük yürütülmesini ve ayrıntıları tamamen altındakilere bırakmayı mı tercih ediyor?
- Güvenlik politikasının Beyaz Saray'dan yürütülmesini mi istiyor? Yoksa Dışişleri veya Savunma Bakanlığı'nın liderliği almasına razı mı?
- Düzenli ve birbirinden net olarak ayrılmış siyaset tercihleri mi istiyor? Yoksa dış politikanın en önemli yönlerinden olan nüans, zamanlama ve perspektif gibi karmaşık şeylere yatkın mı?
- Önde gelen danışmanları arasında rekabet olmasını teşvik ediyor/yasaklıyor ya da buna katlanıyor mu? Bu rekabetin her zaman "kağıt üzerinde durduğu" gibi durmayabileceğinin ve sürecin zaten doğasında olan çatışmayı "zehirli" boyutlara taşıyabileceğinin farkında mı?
- Resmi ve çok oyuncunun rol aldığı, belki yavaş ama düzenli karar alma süreçlerine mi inanıyor? Yoksa kişisel ilişki ve iletişimin ön plana çıktığı, az sayıda oyuncunun rol aldığı ve muhtemelen bürokrasinin etkisinin sınırlı olduğu, hızlı karar almaya dayalı ama belki hata yapma payı yüksek ortam ve mekanizmaları mı tercih ediyor?

Başkanın tarzı dışında UGD'nin kendi entellektüel kapasitesi ve yöneticilik/bürokratik manevra yetenekleri de karar alma sürecindeki yerini belirleyen diğer faktörlerdir. Ayrıca Başkan'ın diğer önde gelen politika yapımcıları ile ilişkisinin şekli de UGD'nin performansını etkileyebilir. Hukuki net bir karşılığı olmayan<sup>29</sup> UGD'nin üstlenebileceği bir çok potansiyel görev vardır. UGD, Başkan'ı uluslararası durum konusunda günlük olarak bilgilendirir. Ayrıca önemli kararlar arifesinde Başkan'ın, bütün gerekli bilgiye ulaşmasını temin eder. Bunun yanında, Başkan'ın değişik kurumların öneri ve bakış açılarından haberdar olmasını sağlayarak önde gelen politika yapımcılarının sürece dahil olmasını sağlar. Ayrıca politikanın hukuki yönlerinin dikkate alınması, uygulamada karşılaşılabilecek zorlukların belirlenmesi ve Başkan'ın direktiflerinin uygulanmasının takip edilmesi de UGD'nin görevleri içindedir<sup>30</sup>.

Ulusal güvenlik karar alma süreci kendi haline bırakıldığında verimli ve çatışmasız

29 Gary Hart ve diğ. *The Phase III Report of the U.S. Commission on National Security / 21<sup>st</sup> Century*, Ocak 2001, s. 67.

30 Alan G. Whittaker, Frederick C. Smith, and Elizabeth McKune, *The National Security Policy Process: The National Security Council and Inter-agency System*, National Defense University, September 2004, s. 10; Kevin Mulcahy ve Harold F Hendrick, "The National Security Adviser: A Presidential Perspective" Colin Campbell (der.) *Executive leadership in Anglo-American systems*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1991, içinde s. 266.

yürüyen bir süreç değildir. Neredeyse kaçınılmaz olarak belirsizlik ve çatışmalar yaşandığı için, süreç yönlendirmeye ve disipline edilmeye ihtiyaç duymaktadır. UGD<sup>31</sup> ve onun altındaki personel<sup>32</sup> bir anlamda Başkan adına bu süreci gözetlemektedir. UGK personeli,

- Politikanın ve uygulamanın Başkan'ın genel tercihleri çerçevesinde gerçekleşmesine çalışır,
- Duruma göre bu tercihleri, hedefler, insani ve mali kaynaklar ve denetleme mekanizmaları gibi unsurlardan oluşan somut programlara çevirir,
- Kurumlardan gelen haberleşmeyi tarayarak, neyin önemli olduğu ve Başkan tarafından bilinmesi gerektiğini belirler,
- Bu konularda sağlıklı karar verebilmek için gerekli bilgiyi derler,
- Politika seçeneklerin rafine bir şekilde hazırlanmasına, her hareket tarzının maliyet, risk ve getirilerinin belirlemeye çalışır,

UGK personelinin ayrıca ihtimal planları yapma, uzun dönemli planlama, koordinasyon, yaklaşan tehlikeler -veya fırsatlar- hakkında uyarıda bulunma ve karar alınması gereken konuları hatırlatma gibi görevleri vardır. UGK personeli, yabancı liderlerin ziyaretlerini, zirveleri, telefon görüşmelerini, konuşmaları hazırlar<sup>33</sup>. UGK personeli bunun yanında ulusal güvenlik bütçesini ve Kongre ile ilişkileri koordine eder. Personel içinde güvenlik politikasının hukuki yönünü takip etmek ve basınla ilişkileri yürütmek için hukuk ve basın danışmanları da yer alır. Kongre'ye hesap vermek zorunda olmayan UGK personeli karar süreci içinde giderek daha güçlü bir pozisyona ulaşmakta ve kurumlarası komitelere daha sık başkanlık etmektedir.

Ulusal Güvenlik Sistemi'nin esnekliği her Başkana sistemini kendi tercihleri ve alışkanlıkları çerçevesinde kurma imkanı tanımıştır. Bu nedenle, son 60 yılda Ulusal Güvenlik Konseyi ve Danışmanı çok çeşitli rol ve görevler üstlenmiştir. Ancak yine de UGK'daki bu değişim tamamen şekilsiz olmamıştır. Örneğin, forum olarak Ulusal Güvenlik Konseyi'nin öneminin, toplantılarındaki sıklığındaki azalmadan da görülebileceği gibi, azaldığı söylenebilir.

Son dönemde Ulusal Güvenlik Danışmanlığı görevinden beklenenler ve uygulamalar konusunda belli bir istikrara kavuşulmuş gibidir. Artık ne ilk dönemdeki kadar

---

31 Ulusal Güvenlik Danışmanları çok değişik mesleki kariyerlerden bu göreve gelmişlerdir. Aralarında akademisyenler, askerler, bürokratlar, avukat ve bankacılar öne çıkmıştır. Örneğin, George Mac Bundy, Henry Kissinger, Walt Rostow ve Condoleezza Rice akademisyen, Robert MacFarlane, John Poindexter, Colin Powell ve Brent Scowcroft asker, Frank Carlucci, Anthony Lake bürokrat, Robert Cutler bankacı, Samuel Berger avukat kökenlidir.

32 UGK personeli de kısmen değişik Bakanlık ve kurumlardan geçici bir süre için devşirildiği gibi, dışarıdan, akademiye ve düşünce kuruluşlarından da gelebilmektedir.

33 Bradley H. Patterson, *White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000. ss. 54-70.

geri planda sekreter danışmanlar, ne Reagan'ın ilk dönemindeki kadar etkisiz ve "başına buyruk" danışmanlar, ne de Henry Kissinger kadar "yıldız" UGD'ler görülmektedir. Bu kurumu ve UGD pozisyonunu yakından etüd edenlerce en ideal danışman olarak Brent Scowcroft gösterilmektedir. Bu görevi iki defa üstlenen tek kişi olan Scowcroft, Başkan ile yakın ilişkisi, süreci yönetmede gösterdiği bürokratik beceri, uyumlu ve mütevazî kişiliği ile bir model olarak kabul edilebilir. Scowcroft'un stili, karar alma teorileri konusunda çok önemli bir yeri olan Alexander George'un formüle ettiği "çoklu avukatlık" sistemi ile önemli paralellikler göstermektedir.

Çoklu avukatlık (*multiple advocacy*) rekabetçi bir karar alma modelidir<sup>34</sup>. Modelde Başkan'ın olabildiğince zengin bilgi, bakış açısı ve politika önerilerine en optimal şekilde ulaşması hedeflenmektedir. Çoklu avukatlık Irving Janis'in formüle ettiği "Grup Düşüncesi" (*Groupthink*) adlı grup içinde aşırı homojenleşmeden kaynaklanan probleme<sup>35</sup> bir çare olarak önerilmektedir. Eğer grup üyeleri birbirine çok yakın olursa yeterince zengin bir tartışma olmayabilir ve riskler ve fırsatlar farkedilmeyebilir. Çoklu avukatlık modelinde başlıca üç tür aktör vardır: "Hakim" (*Magistrate*) yani Başkan, muhafız (*custodian*) yani Ulusal Güvenlik Danışmanı ve avukatlar (*advocates*) yani Bakanlar ve diğer danışmanlar. Bu model gerçeğin soyut bir şekilden çok bir öneri olarak ortaya atılmıştır. Bazı Başkanların bu modeli bazı dönem ve konularla sınırlı olmak üzere uyguladıkları bilinmektedir<sup>36</sup>. Modelde Başkan nihai karar alıcıdır. Avukatlar belli bir rekabet içinde Başkan'ın ilgisini değişik bilgi ve önerilerle çekmeye çalışan oyunculardır. UGD ise bu sürecin düzenli, adil ve yapıcı bir şekilde yürümesi ile görevlidir.

Çoklu avukatlık sisteminde UGD'nin aşağıdaki görevleri üstlenmesi öngörülmektedir:

- Hangi konuların Başkan'ın ilgisine değeceğini belirlemek:
- "Dürüst aracı" ("Honest broker") olmak: Değişik kurumların fikirlerini Başkan'a özet olarak yansıtırken adil ve dürüst olmak ve kendi eğiliminin bu süreci etkilemesine izin vermemek.
- Tartışmalar sırasında değişik Bakan ve danışmanların kendi pozisyonlarını hakıyla sunabilmeleri ve savunabilmelerini sağlamak. Bu amaçla oyuncular arasındaki bürokratik kaynak, zaman, Başkan'a erişim ve otorite eşitsizliklerini olabildiğince

34 Alexander L. George, "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *American Political Science Review* 66 (Eylül 1972), ss. 751-85; *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980); David K. Hall, *Implementing Multiple Advocacy in the National Security Council 1947-1980*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Stanford Üniversitesi, 1982; A. George, A. ve Erik Stern, "Harnessing Conflict in Foreign Policymaking: From Devil's to Multiple Advocacy" *Presidential Studies Quarterly*, (2002) 32(3):484-508.

35 Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, (2. baskı). Boston: Houghton Mifflin, 1982.

36 John P. Burke ve Fred I. Greenstein, *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. New York: Russell Sage, 1989.

dengelemek. Bir görüşün, sırf daha iyi sunulduğu için ya da daha çok ve etkili destekçisi olduğu için kabul edilmesini engellemek<sup>37</sup>.

- Önde gelen oyuncular arasındaki çatışma ve gerilimleri “yönetmek” ve bunların sağlıklı bir rekabetin ötesine geçerek siyaset yapma ve uygulama sürecini tıkamasına izin vermemek.

- Popüler olmayan ama gözönüne alınması gereken siyaset seçenekleri için savunucular bulmak. Eğer meşru bir pozisyon olması gereken kadar etkili savunulmuyorsa Başkan’ın karşısında bu seçeneği etkili şekilde sunabilecek dış kanallar yaratmak.

- Önemli ama büyük zaman baskısı olmayan konularda, önde gelen oyuncular arasında yapılan tartışmaları dışarıdan tecrübeli ve sır tutabilen kişilerle (örn. Dean Acheson, Henry Kissinger, George Shultz) paylaşmak. Bu kişilerin gerek değişik seçenekler gerekse sürecin kalitesi hakkındaki bağımsız değerlendirmelerini almak.

- Politika oluşturma ve uygulama sürecinin alt basamaklarını takip etmek, Başkan’ın aldığı kararlardan sapma olması halinde müdahale etmek, ödüllendirme ve cezalandırma yolu ile disiplini sağlamak,

- Sürecin eksik ve zayıf yönlerini tespit etmek ve bunları düzeltme amacıyla öneriler getirmek ve Başkan’ın onayını aldıktan sonra bunları uygulamak.

- Başkan’ın kendisine bu imkan ve görevi verip vermemesine bağlı olarak, onunla başbaşa olduğu durumlarda kendi görüşünü belirtmek. UGD’nin siyasi seçeneklerle ilgili kendi tercihini belirtmesi genelde Başkanlar tarafından beklenen bir şeyse de, bunu diğer oyuncuların yanında yapması modelin doğru yürümesi için şart olan tarafsızlığına zarar verebilir. Bu durumda bazı oyuncular UGD’nin kendi önerilerine, kurumlarına ya da kişiliklerine önyargılı olduğuna hükmedebilir ve onun “etrafından dolaşarak” Başkan ile birebir ilişki kurmayı deneyebilirler.

Modelin doğru çalışması için Başkanlar’ın, oyunculardan ne isteyip ve ne istemediğini baştan açıkça belirtmesi gerekir. Ayrıca, oyuncuların, temsil ettikleri kurumların pozisyonlarının salt bir özetleyicisi mi olacakları, yoksa masada kendi kişilikleri ile mi yer alacakları netleştirilmelidir. Önde gelen oyuncuların, ikinci Clinton döneminde Sandy Berger, Madeline Albright ve William Cohen’in yaptığı gibi, başlangıçta birbirleriyle yanlış anlamaları ve gereksiz çatışmaları engellemek amacıyla bir centilmenlik anlaşması yapmaları faydalı olabilir<sup>38</sup>.

---

37 Ulusal Güvenlik Danışmanı, aralarındaki ilişkinin şekline göre, Başkan ile yapılacak görüşmelerin şekil, süre, zamanlama ve içeriği konusunda da etkili ve hatta belirleyici olabilir. Ancak “kötü ellerde” bu durum korkutucu sonuçlar da doğurabilir: Başkan sadece UGD’nin uygun gördüğü dar bir bilgi ve öneri seçeneği ile yetinmek zorunda kalabilir.

38 Bradley H. Patterson, *White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000. s. 75.

Bu modelin işlemesi için Başkan'ın, dış politika konusunda bilgili olması gerekir. Bunun yanında Başkan'ın, iyi bir hakim gibi, uzun ve karmaşık argümanları dinlemeye istekli ve nüanslar konusunda hassas olması gerekir. Ayrıca, Başkan'ın oyuncular arasındaki rekabetin çatışmaya dönmesi ihtimaline hazırlıklı olması gerekebilir. Başkan'ın kaybeden tarafının gönlünü almayı bilmesi oyuncuların birbirleriyle kalıcı çatışmaya girmesi ihtimalini azaltabilir. Bütün bu nedenlerle çoklu avukatlık sistemi zaman alıcı, entellektüel ve hatta duygusal yönden talepkar olabilir. Ayrıca, çoklu avukatlık her konu, ortam ve danışman grubu için uygun olmayabilir. Ancak model, zaten Alexander George'un da dile getirdiği gibi, her derde deva olma iddiasında değildir. Özellikle kriz dönemlerindeki zaman baskısı nedeniyle tam anlamıyla kullanılamayabilir. Olayların hızının arttığı krizlerde bir noktadan sonra analiz ve tartışma için harcanacak ilave zamanın fırsat maliyeti getirisinden fazla olabilir. Tam olarak uygulandığında bile çoklu avukatlık doğru politikanın seçileceğini garanti etmez. Sonuçta sistemi uygulayanlar insanlardır ve insanların da algılama<sup>39</sup> ve bilgi işleme kapasiteleri sınırlı ve kusurludur. Ayrıca hiç bir sistem onu oluşturan insanların kalitesinden çok daha iyi olamaz. Ancak bunları söyledikten sonra denebilir ki, çoklu avukatlık modeli doğru oyuncularla doğru şekilde yürütülmesi halinde, rekabetçi ve dinamik ama aynı zamanda dengeli ve disiplinli bir karar alma sistemi kurulmasına katkıda bulunabilir. Bu model ile daha fazla bilgi, fikir ve politika seçeneği, daha kapsamlı ve nüanslı bir şekilde işlenebilir ve eleştirel süreçlerden geçirilebilir. Rekabetçi olmayan karar alma yapıları bazı ihtimallerin, risklerin ve zorlukların yeterince tartışılmamasına daha açıktır. Danışmanlar arasında hiyerarşik dengesizlikler olması da "zayıf oyuncuların" kendilerini yeterince ifade etmelerini engelleyebilir. Çoklu avukatlık ise, mevki, yaş, şöhret ve Başkan'a yakınlık açısından dezavantajlı olan oyuncuların da sisteme olabildiğince adil bir şekilde dahil olmasına imkan tanımaktadır. Ancak, her ne kadar UGD oyuncuların entellektüel ve bürokratik kaynaklarını eşitlemeye çalışsa da, bunda tam olarak başarılı olamayabilir. Bazı oyuncular prezentasyon yetenekleri, Başkan ile yakınlıkları, bürokratik ve siyasi destekçileri sayesinde savundukları opsiyonu öne çıkarabilirler. Bu durumda bir siyaset seçeneği aslında rasyonel olsa bile onu savunan derdini hakkıyla anlata-madığı için Başkan tarafından reddedilebilir.

UGK güvenlik politikaları ile ilgili en üst düzey forumdur. Fakat Ulusal Güvenlik Konseyi tartışır ve önerir ama karar almaz. Kararı Başkan, bazen Konsey üyeleri ile beraber, ama çoğunlukla onlardan ayrıken alır<sup>40</sup>. Çoklu avukatlık sistemi karar alma sürecinin demokratikleşmesini değil rasyonelleşmesini amaçlamaktadır. Öte yandan, Başkanların Konsey'in oybirliği ile önerdikleri seçenekleri dikkate almaması ise teorik olarak mümkünse bile pratikte zor olabilir. UGD'nin gücü ve sorumlulukları başlangıçtan bu yana ciddi değişiklikler yaşamıştır. UGD sistem içinde merkezi bir role sahiptir. Tarih içinde bazı istisnalar olsa da, ulusal güvenlik oyuncuları içinde Başkan'a fiziki, duygusal, entellektüel ve ideolojik olarak en yakını genelde UGD olmuştur. UGD'nin sürece hakkıyla beçililik ve hakemlik

39 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

40 Bu kararlar duruma göre yazılı emir ile ilgili kişilere ulaştırılır. Bu resmi ve yazılı emirlerden gizliliği kalmış olanlar için bkz.< <http://www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm>>



yapması için, Başkan tarafından başlangıçta diğer oyuncuların önünde onore edilmesi ve bu güvenin sık sık tazelenmesi gerekebilir. Aksi takdirde diğer oyuncular UGD'yi aşarak ve hatta onu "takmayarak" süreci kendi lehlerine çekiştirme yoluna gidebilirler. Burada çok önemli başka bir faktör de, UGD'nin oyuncuları adil olduğuna ve pozisyonlarını Başkan'a herhangi bir yanıltmaya başvurmadan sunacağına ikna etmesidir.

Bu arada UGD'nin oynaması beklenen roller giderek artmaktadır. UGD'nin günlük işlerle ilgili yöneticilik görevi zaten yeterince kapsamlıdır. Bunun üstüne operatör olma, müzakereleri yürütme, dış gezilere çıkma, medya yıldızı olma gibi ilave yükler bindirmek onu kalkamayacağı yüklerin altına sokabilir. Bu durum, bir "rol belirsizliği", "rol çatışması" ve "rol fazlalığı"na neden olabilir<sup>41</sup>. Bunun sonucunda UGD en temel görevi olan karar alma sürecinin adil ve etkin bir "muhafız"ı olma işini hakkıyla yerine getiremeyebilir. Örneğin, UGD'nin medyada görünmesi ve sözcülük rolü üstlenmesi, özellikle bu rolün geleneksel sahibi olan Dışişleri Bakanı'nda rahatsızlık yaratmaktadır. UGD'nin bir politikayı kamuoyu önünde savunmasının o politikada ortaya çıkabilecek aksamaları görmesini zorlaştırabileceği iddia edilmektedir. Buna karşılık, politikanın oluşturulması ve uygulanmasında önemli bir rolü olan UGD'nin bunun kamuoyuna satılması görevini aslında en iyi yapabilecek kişilerden biri olduğu iddia edilmektedir. Ancak 2004 seçimleri öncesinde Condoleezza Rice'ın yoğun olması gereken gündemine rağmen ülkenin dört biryanında çok sayıda siyasi konuşma yapması, UGD pozisyonunun olması gerekenden çok daha fazla siyasileşmesi olarak görülmüş ve eleştirilmiştir. Medyaya çıkmayı tercih etmemesi halinde, etrafında bir gizlilik halesi sürülme ihtimali en fazla olan oyuncu UGD'dir. Göreve gelirken Kongre onayına ihtiyaç duymadığı ve bazı istisnai durumlar hariç Kongre'ye hesap vermek zorunda olmadığı için tüm bağlılığı direk ve sadece Başkan'a olan UGD genelde Oval Ofise çok yakın bir ofiste bulunur<sup>42</sup>. Gün içinde Beyaz Saray Genel Sekreteri (Chief of Staff) ile beraber Başkan en çok gören kişi muhtemelen UGD'dir. UGD, normal bir gün içinde Dışişleri ve Savunma Bakanları ile CIA ve Genel Kurmay Başkanları ile onlarca telefon konuşması yapar. Ayrıca önde gelen oyuncuların şehir dışında olduğu ortamlarda bile görüntülü dahil iletişim kurma imkanları ile donatılmış Beyaz Saray Kriz Merkezi de (Situation Room) UGD'ye bağlıdır.

### **Alt Komite sistemi (Interagency Process)**

UGK, bir çok alt komitenin çalışmaları üzerinde oturur. Bunların en önemlileri Başkanlığını UGD'nin yaptığı ve Başkan dışındaki üst düzey görevlilerden oluşan Başlar (Principals) Komitesi ve Başkanlığını UGD Yardımcısı'nın yaptığı Vekiller (Deputies) Komitesidir<sup>43</sup>. Bunların altında da, sayıları yüzü aşan sayıda, coğrafi ve

41 David K. Hall, *Implementing Multiple Advocacy in the National Security Council 1947-1980*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Stanford Üniversitesi, 1982.

42 Bunun son dönemdeki en önemli istisnası Reagan döneminde yaşanmıştır. Özellikle ilk dönemde Beyaz Saray'a hakim olan Genel Sekreter (Chief of Staff) UGD'nı bodrum kata göndermiş ve Başkanla görüşmesini kendi iznine bağlamıştı!

43 George W. Bush döneminin başında Başlar Komitesi'ne Dick Cheney'nin başkanlık etme ihtimali tartışılmıştı. Başkan görevi sonunda yine Rice'a veriyse de bu kritik koltuğa oturmak Rice'ı Cheney'den

fonksiyonel Siyaset Koordinasyon Komiteleri (SKK) (*Policy Coordinating Committees*) yer alır. Vekiller Komitesi, bir çok gözlemciye göre güvenlik politikası ile ilgili en can alıcı ve enteresan tartışma ve mücadelelerin yaşandığı komitedir. Politika seçenekleri büyük ölçüde burada şekillendirilmektedir. Bu nedenle, Bakan yardımcılığı, UGD vekilliği, Genel Kurmay ve CIA yardımcılığı görevleri, aslında medyadaki görünürlüklerinin oldukça ötesinde öneme sahiptir. Özellikle Dışişleri Bakanı, yoğun gezi, müzakere, protokol, medya ve Kongre programı nedeni ile genelde politika sürecinde yardımcısı kadar müdahil olamayabilir. SKK'lar sürekli ya da belli bir süre için kurulmuş olabilir. SKK'lar periyodik olarak ya da sadece kriz dönemlerinde toplanabilirler. Bu sürecin amacı ulusal güvenlikle ilgili olan değişik kurumların bilgi, perspektif ve önerilerinin karar sürecine olabildiğince sağlıklı şekilde yansıtılmasıdır. Komite başkanlıkları geleneksel olarak daha çok Dışişleri mensuplarına yapılmaktadır. Fakat son dönemde UGK personeli veya uygulamadan birinci derecede sorumlu olacak kurumun temsilcisinin komitelere başkanlık yapması sık görülen bir durumdur. Bölgesel SKK'lara o bölge ile sorumlu Dışişleri Bakan Yardımcısı başkanlık eder<sup>44</sup>. Komitelere Başkanlık etmenin toplantı gündemi ve takvimini belirleme gibi önemli avantajları olabilir. Komiteler, konularıyla ilgili istişare yapmanın ötesinde bir üst düzeye taşınması gereken konuları netleştirirler. Bunun yanında politika seçenekleri oluşturmak, acil karar alınması gereken meseleler hakkında Vekiller ve Başlar Komitesini uyarmak gibi görevleri vardır. Komiteler ayrıca muhtemel hareket tarzlarının direk ve fırsat maliyetlerini, muhtemel getirilerini, başarılı olma ihtimallerini, riskleri ve muhtemel yan etkilerini içeren "siyaset kağıtları" hazırlarlar. Bu süreç kolektif olarak yürütülebileceği gibi bir Başkanlık ya da kurumun hazırlayacağı raporun diğerleri tarafından eleştirilmesi ve yenilenmesi yoluyla da olabilir. Ya da herkesin kendi kağıdını yazmasından sonra bunlar uzlaşma yoluyla birleştirilmeye çalışılabilir. Bu komitelerde anlaşma sağlanmaması halinde meseleler bir üst düzeye çıkarılır.

Bazı Başkanlar komitelerde bir uzlaşmaya varılmasını ve kendi önüne herkesin kabul ettiği nihai bir seçenekle gelinmesini isterler. Nixon gibi dış politika ve güvenlik konularında bilgili ve tecrübeli, kendi yargı gücüne güvenen ve seçenekleri derinlemesine tartmak için zaman harcamaya hazır başka bazı Başkanlar ise kendilerine olabildiğince çok sayıda opsiyon sunulmasını tercih ederler. Bazı Başkanlar üst düzey danışmanlar arasında rekabet olmasını kabul edebilirler ve hatta bunu teşvik ederler. Başkanları ise, bu durumun kişisel gerilimler yaratmasından endişe ve rahatsızlık duyabilirler. Aslında en ideali, kin gütmeyen, olabildiğince dostça ama rekabetçi bir tartışma ortamı yaratılmasıdır. Başkanların kendi eğilimlerini tartışmanın ilk aşamasında belli etmemesi doğru olabilir. Başkan'ın pozisyonu belli olursa, oyuncular kendi pozisyonlarını -belki farkında bile olmadan- onunkine yaklaştırabilir ya da farklı düşünceleri dile getirmekten kaçınarak susmayı tercih edebilirler.

---

daha etkili yapmamıştı.

44 Fonksiyonel siyaset koordinasyon komitelerine kimin başkanlık ettiğine şu örnekler verilebilir: Demokrasi-İnsan Hakları (UGK), Uluslararası Gelişme ve İnsani Yardım (Dışişleri), Uluslararası Finans (Hazine), Terörle Mücadele ve Teröre Karşı Hazırlık (UGK), Savunma Stratejisi, Askeri Güç Yapısı ve Planlama (Pentagon), Silahların Kontrolü (UGK), İhtimal Planları (Contingency Planning) (UGK), Uzay (UGK).

### **MGK ve Türk Dış ve Güvenlik Politikalarının Modernleşmesi**

Türkiye’de, dış politikanın içeriğinin aksine karar alma süreçleri ile ilgili olarak çok az tartışma yapılmaktadır. Halbuki, Türk dış politika oluşturma ve uygulama mekanizmalarının, sayıları giderek artan ve karmaşıklaşan meseleleri daha modern kurumlar, süreçler ve personel yapısı ile karşılaması gerekir. Sadece dış politika seçenekleri üzerine değil, nasıl dış politika yaptığımız üzerine de kafa yormalıyız. Dış politika yapma sürecimize eleştirel gözle bakabilmeliyiz. Buradaki eksik, hatalı ve zayıf yönlerimizi geliştirmeye daha bilinçli ve yoğun çaba harcamalıyız. Başta önde gelen Batılı ülkeler olmak üzere diğer ülkelerin dış politika yapma kurum, süreç, metot, norm ve alışkanlıklarını derinlemesine tahlil etmeli ve bunlardan kendimize uyarlayabileceklerimizi ‘ithal etmeliyiz’. Günümüzde ülkeler artık sadece siyasi, askeri, ticari ve teknolojik olarak değil, dış politika yapma kaliteleriyle de rekabet halindedirler. Dış politika yapma süreçlerini modernleştiremeyenler ve verimli, kaliteli, ucuz ve karlı dış ve güvenlik politikaları üretemeyenler, diğer bir çok alanda olduğu gibi, ‘yolun kenarına itilme’ riskiyle karşı karşıya kalmaktadır.

MGK’nın konumu ile ilgili değişiklikten sonra Türk dış ve güvenlik politikalarının oluşturduğu mimaride değişim için bir fırsat ve hatta zorunluluk ortaya çıkmaktadır. Eski MGK, organizasyon, teknik ve analitik kapasite ve yaklaşım açısından eleştirilecek bir çok yönü olsa da, devletin ortak hafızası, koordinatörü ve bir anlamda ‘think-tank’i olma konusunda bazı fonksiyonları yerine getiriyordu. Yapılan yeni düzenlemeden sonra, hükümet bu boşluğu doldurmak için gerekli olan adımları atmazsa tehlikeli ve hatta hayati sonuçları olabilecek bir boşluk doğabilir. Çözüm, MGK’nın güçsüzleştirilmesi değil, tam tersine güçlendirilmesi, sivilleşmesi, siyasi irade ile daha yakın ve olumlu bir ilişki içine girmesidir. MGK zamanla güvenlik politikalarının, sadece uzun dönemli değil günlük olarak da, koordinasyonu görevini üstlenmelidir. Öte yandan, Türk dış ve güvenlik politikalarının sivilleşmesi için, siyasi partiler, parlamento, düşünce kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve medyanın dış ve güvenlik politikaları konusunda bilgi üretme, fikir ve politika geliştirme ve uzman yetiştirme konusunda ciddi ve hızlı bir çaba içine girmeleri gerekmektedir.

Güvenlik politikaları sadece askerlere bırakılamayacak kadar önemli olduğu gibi, bilgisiz, ilgisiz ve hazırlıksız sivillere de bırakılamaz. Bunun şartlarından biri de bilginin daha geniş ve özgür şekilde kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Ayrıca askerlerin gerek siyasi gerekse teknokrat, gerekse akademisyen ve diğer sivil uzmanlarla beraber çalışmaya açık olmaları gerekir. Şimdi olduğu gibi bilgi ve uzmanlık konusunda askeri kesimin üstün -ve hatta askeri konularda olduğu gibi tekel- olması asimetric ve son kertede sağlıksız bir durum yaratmaktadır. Daha bilgili ve ilgili sivil muhataplarla çalışmaya başladıkça, askerler de, üzerlerindeki fazla ve bu nedenle de sağlıksız yük azalacağından bu durumdan memnun olabilirler.

İdeal ve modern bir MGK Başbakan’a şimdikinden çok daha yakın olmalıdır. MGK ile hükümet arasında bir rekabet, kopukluk veya hasımlık ilişkisi kesinlikle olmamalıdır.

MGK Genel Sekreteri sivil ya da asker olabilir ama birinci önceliği hükümete

dış ve güvenlik politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında yardımcı olmak olmalıdır. MGK Genel Sekreteri'ni Başbakan seçmelidir. MGK, bürokratik yapısının yanında ve ötesinde, siyasi iradeyi yansıtan bir şekle girmelidir. MGK Genel Sekreteri devletin değil Başbakan'ın en önde gelen güvenlik danışmanlarından biri olmalıdır. Millî Güvenlik Sekreteri ve personeli, Dışişleri, Genel Kurmay, MİT ve diğer ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamalıdır. Şu anki MGK'dan farklı olarak kriz yönetimi konusunda da liderlik yapmalıdır. MGK, ideal olarak fiziki anlamda da Başbakan'a yakın ve tercihen 'aynı çatı altında' yer almalıdır. MGK Genel Sekreteri ile başta Başbakan olmak üzere Dışişleri Bakanı ve Genel Kurmay Başkanı arasındaki kişisel ilişkiler ve 'elektrik' en üst düzeyde olmalıdır. Bu dördü, Türkiye'de alışık olunandan ve beklenenden çok daha sık ve rahat ortamlarda bir araya gelebilmelidir.

Bu dördünün arasındaki iletişimi kolaylaştırmak için gerekli ileri teknik altyapı (güvenli telefonlar, tele-konferans sistemleri vs) sistemleri biran önce kurulmalıdır. Hız ve bilgi modern dünyanın başarılı olmak için önemli iki kavramıdır. Başbakan ile Genel Kurmay Başkanı'nın toplantıları onlarca kamera tarafından takip edilen bir 'olay' ve haber olmaktan çıkıp, takip edilemeyecek kadar sık gerçekleşen normal bir alışkanlık haline gelebilmelidir. Dış ve güvenlik politikalarının bu en yüksek düzeydeki beşlisinin arasına (Başbakan, Dışişleri Bakanı, Genel Kurmay Başkanı ve MGK Genel Sekreteri, MİT Müsteşarı) Savunma Bakanı da eklenmelidir. Savunma Bakanlığı makamı törensel bir makam olmaktan çıkarılmalı ve inisiyatif göstererek Türkiye'nin savunma politikalarını siyasi tercihlere göre şekillendirebilme kapasitesi ve iradesi ile donanmış olmalıdır.

Türkiye, ABD gibi başkanlık değil parlamenter sistemdir. Ama Ulusal Güvenlik Konseyi sistemi Türkiye için çekici bazı unsurlar içermektedir. İç, dış, güvenlik ve ekonomi politikaları arasındaki farkın bulanıklaştığı; hız, kriz yönetimi, kurumlar arası koordinasyon, bilgi, medya ve kamuoyunun öneminin arttığı; dış politikanın sivilleştiği ve sınırlı da olsa düşünce kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin siyasetteki girdisinin arttığı bir dönemde dış politikanın merkezinin siyasi kontrolün altına, Başbakanlık'a gelmesi daha doğru olabilir.

Millî Güvenlik Kurulu'nun bıraktığı boşluğu doldurabilecek bu yeni birim,

- 1) konuları formel süzgeçlerden geçirme;
- 2) değişik kurumların bilgi ve perspektifinin tartışmalara, opsiyonlara ve kararlara yansımaları sağlama;
- 3) "sağ elin ne yaptığını bilmeyen sol eller"nin olmasını engelleme/azaltma;
- 4) istihbarat ile politika arasında daha sağlıklı ilişkiler kurma<sup>45</sup>;

45 ABD'de Kongre'den 2004 sonunda geçen yeni yasa ile kurulan Ulusal İstihbarat Direktörlüğü makamının uygulamada nasıl bir rol üstleneceği henüz çok net değildir. Ancak bugüne kadar olan dönemde Ulusal Güvenlik Konseyi'nin bu konuda önemli bir rolü olduğu söylenebilir. Türkiye'de de tüm istihbarat kurumları üzerinde bir koordinatör atanması düşünülebilir. Fakat mevcut kurumların böyle bir gelişmeden çok memnun olmayacakları tahmin edilebilir. Zaten ABD'de bu makamın yetki ve sorumluluğunun yeterince netleştirilmediği, yasanın 11 Eylül Komisyonu'nun raporunu açıklamasından sonra doğan atmosferde aceleyle getirildiği, karar alıcı ile istihbarat üreticileri arasında yeni bir katman eklemenin başka bazı sorunlar yaratacağı ve askeri istihbaratın kendi otonomisini koruması gerektiği şeklinde eleştiriler yapılmaktadır.

5) sivillerle (hem bürokrat, hem politikacı, hem de sivil uzman) askerleri beraber çalıştırabilme gibi roller oynayabilir.

Böyle bir birimin, koordinasyon, ortak hafıza, uzun vadeli stratejik planlama, tehdit ve fırsat analizi, uygulama analizi (*implementation analysis*), program dizaynı, istihbarat üretici ve tüketicilerini buluşturma ve yönlendirme, bilgi ve medya hizmetleri, konuşma yazma gibi fonksiyon ve unsurları olabilir. Bu kurum, politikanın oluşturulması sürecinde değişik kurumların katkılarının daha sağlıklı ve düzenli olmasına katkıda bulunabilir. Her sistem sonuçta onu oluşturan bireyler kadar iyidir. Eğitimli, yüksek profesyonel standartlara sahip ve çalışkan personel ve muhakeme gücü yüksek ehil liderler olmadan bir sistemin başarılı olması zordur. Ama Amerikan UGK sisteminin daha yakından çalışılması sonucunda, Türk dış politikasının modernleşmesi, demokratikleşmesi ve koordinasyon problemlerinin aşılması konularında yeni bazı bakış açıları ortaya çıkabilir.

### Sonuç

Dış politikanın uygulaması ile teorisi arasında ciddi bir kopukluk olduğu açıktır<sup>46</sup>. Halbuki, hem politikanın teori vasıtası ile “çıplak gözle görülmeyen” süreç ve kavramları farketmesi, anlaması ve hatta belki de tahmin etmesi, hem de teorinin daha pratiğe dönük çalışmalar yapması mümkündür. Karar alıcının güvenlik politikalarına daha kavramsal yaklaşmasının olumlu sonuçları olabilir<sup>47</sup>. Güvenlik konularında gelişmelerin başta iletişim devrimi olmak üzere değişik nedenlerle artan temposu daha hızlı karar almayı gerektirmektedir. Meseleler giderek daha içiçe geçmekte ve karmaşıklaşmaktadır. Bütün bunlar da güvenlik politikasının merkezileşmesini ve koordinasyonunu gerekli kılmaktadır. Günümüzde siyasi otorite sürece daha fazla, daha erken, daha bilgili ve donanımlı olarak dahil olmak durumundadır. Başkan'ın zamanın dikte ettirdiği bu merkezileşmeyi en sağlıklı şekilde yürütecek mekanizmalar kurması gerekmektedir. Danışma mekanizmaları ve karar alma süreçlerinin “kalitesi” ile alınan kararların kalitesi ve hatta belki elde edilen sonuçların düzeyi arasında belli bir ilişki olduğu genelde kabul gören bir varsayımdır<sup>48</sup>. Başkanların bu nedenle kendi adlarına ulusal güvenlik sürecine göz kulak olacak yardımcılarına ihtiyacı vardır. UGD ve personeli, Başkan'ın dikkatine sunulması gereken konuları ona yetiştirmektedir. Ama daha önce, 1) konular

---

46 Philip Zelikow, “Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again”, *International Security*, Cilt. 18. No. 4 (1994) ss. 143-171; Alexander George, *Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, DC: US Institute for Peace Press, 1993.

47 Siyaset belirleme ve uygulama süreci kolayca sınıflandırmaya çok müsait olmayan kaotik bir süreçte de, aşağıdaki türden sınıflandırmaların zihinsel bir berraklık sağlama konusunda faydası olabilir: Bilgi toplama ve istihbarat, ayıklama (sifting), işleme (processing), analiz, tartışma, kurumlararası süreç (interagency process), opsiyon oluşturma (option-formulation), karar alma, uygulama, uygulamayı takip etme (monitoring), zamanında ve uygun şekilde gelen geri-beslemeler (feedback) sonrasında kararın gözden geçirilmesi (review), ve politikanın iç ve dış kamuoyuna satılması (public diplomacy). Kararlar içerik, personel seçimi veya süreçle ilgili olabilir. Ayrıca kararlar rutin/kriz, stratejik/taktik, resmi/ayaküstü, yazılı/sözlü gibi sınıflara da ayrılabilir.

48 Gregory Harek, Irving Janis ve Paul Huth “Decision Making During International Crises.” *Journal of Conflict Resolution*, 1987 cilt. 31, ss. 203-226.

hakkında sağlıklı karar alabilmek için gerekli bilgi ve istihbaratın toplanması, ve 2) konunun karar alma kıvamına/olgunluğuna gelmesi işlenmesi gerekmektedir. Bunun için eldeki bilgiye önemli soruların sorulması ve seçeneklerin ayrıştırılması lazım gelir. Bu işleme sürecinde seçeneklerin risk, maliyet, zorluk ve getirilerinin sistemli ve çok yönlü bir şekilde saptanması rasyonelliğin gereğidir. UGD ayrıca, bağlılığı -bürokratlardan farklı olarak- direk ve sadece Başkan'a olduğu için konuların siyasi boyutunu da hesaba katmaktadır. UGD'ler güvenlik konularında tecrübeli, bilgili ve Başkanın yargı gücüne güvendiği kişilerden seçilmektedir. Bütün bu nedenlerle UGD makamı ve personeli Başkan için vazgeçilmezdir. Çok sayıda alt komiteden oluşan komite yapısı güvenlik politikalarının koordinasyonu için gereklidir. Bazıları aynı anda da görülebilen UGD tipleri olarak şunlar görülmektedir: Yönetici sekreter, koordinatör, danışman ve aktivist<sup>49</sup>. Bu tiplerden ilki ve sonuncusu giderek daha az görülür ve kabul edilir hale gelmektedir. Koordinatörlük ve sessiz danışmanlık rollerini gösterişsiz şekilde yürütecek ulusal güvenlik danışmanları sürecin başarısında önemli katkıda bulunabilirler. Çoklu avukatlık modeli bu tür güvenlik danışmanları tarafından daha kolay uygulanabilir. Bazı sınırları, zorlukları ve potansiyel olumsuz yan etkileri olmasına rağmen<sup>50</sup>, "çoklu avukatlık" modelinin, kararların kalitesi üzerindeki net etkisinin olumlu olduğu söylenebilir. Ancak her zaman ve herkes için doğru bir sistem yoktur. Başkanlar kendi danışma ve karar alma sistemini kendi yetenekleri ve ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirir. Rasyonelliğin önünde bir kısmı aşılmaz ya da azaltılamaz olmayan bazı insani, örgütsel ve bürokratik engeller olabilir. Düzenli bir danışma ve karar alma mekanizmasının bulunması her zaman rasyonel kararlar alınacağını garanti etmez ama bazı hataların yapılmasını engelleyebilir. Son tahlilde hiç bir karar alma sistemi onu oluşturan bireylerden çok daha iyi olamaz. Ama kötü mekanizmalar yetenekli, bilgili ve tecrübeli personelin bile yüksek performans göstermesini engelleyebilir.

## Abstract

*Statecraft requires to think not only about the content of policy but also about the process through which policy decisions are reached. Perfect rationality may be an elusive ideal for individuals and states. However, a better understanding of how we think, how groups interact and how bureaucracies operate may help to design decision processes which brings us closer to rationality. Today security policy-making is becoming ever more complex due to the fact that the lines between domestic, foreign, security, economic and law enforcement issues are getting blurred. This makes it imperative to include all this perspectives in the policy-making process. It brings the problem of centralization and coordination security policy. Who, where and how should it be done? In the U.S. context National Security Council is responsible for coordinating security policy. This article evaluates the national security decision-making process in the United*

49 Loch Johnson, "The evolving role of the national security adviser: from Executive Secretary to activist counselor", *White House Studies*, Summer 2004, ss. ??

50 I M Destler, "Comment: Multiple Advocacy: Some Limits and Costs", *American Political Science Review*. 1972, cilt. 66, ss. 786-790.

*States. Firstly, the problem of centralization and coordination of security policy is discussed. Secondly, history of the U.S. National Security Council is briefly summarized. Thirdly, the role and the function of the National Security Advisor in practice and in the "multiple advocacy" prescriptive model is elaborated. Fourthly, interagency committee system under the National Security Council is briefly analyzed. Finally, the article speculates on the lessons that can be drawn from the American system for Turkish security policy-making.*

**Keywords:** *National Security Council, National Security Adviser, Decision-making Process, Multiple Advocacy, Coordination Of Security Policy*

#### **KAYNAKÇA**

1. Acheson, Dean. *Present at the Creation: My Years at the State Department*. New York: Norton, 1969.
2. Allison , Graham T. ve Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2. baskı). New York: Longman, 1999.
3. Auger , Vincent A. "National Security Council after the Cold War" *U.S. Foreign Policy after the Cold War (der.)* Randall P Ripley ve James M Lindsay içinde, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1997.
4. Best, Richard A. *The National Security Council : an organizational assessment*, Congressional Research Service, 2001.
5. Burke, John P. *The Institutional Presidency: organizing and managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.
6. Burke, John P. ve Fred I. Greenstein, *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. New York: Russell Sage, 1989.
7. Destler, I. M. *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1972.
8. "Comment: Multiple Advocacy: Some Limits and Costs", *American Political Science Review*. 1972, cilt. 66, ss. 786-790.
9. Freedman, Lawrence , *Kennedy's Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
10. George, Alexander. *Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, DC: US Institute for Peace Press, 1993.
11. "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *American Political Science Review* 66 Eylül 1972.
12. *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1980.
13. George, Alexander ve Erik Stern, "Harnessing Conflict in Foreign Policymaking: From Devil's to Multiple Advocacy" *Presidential Studies Quarterly*, (2002) 32 (3):484-508.
14. Hall, David K. *Implementing Multiple Advocacy in the National Security Council 1947-1980*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Stanford Üniversitesi, 1982.

15. Harek , Gregory, Irving Janis ve Paul Huth. "Decision Making During International Crises." *Journal of Conflict Resolution*. 1987 cilt. 31.
16. Gary Hart ve diğ. *The Phase III Report of the U.S. Commission on National Security / 21<sup>st</sup> Century*, Ocak 2001.
17. Inderfurth, Karl F ve Loch K. Johnson, (der.) *Decisions of the Highest Order: Perspectives of the National Security Council*. Pacific Grove, CA: Brooks/ Cole Publishing Co. 1988.
18. Jackson, Henry M. (der.) *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level* New York: Praeger, 1965.
19. Janis, Irving L. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, (2. baskı). Boston: Houghton Mifflin, 1982.
20. Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
21. Johnson, Loch ve Karl Inderfurth (der.) *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
22. Johnson, Loch. "The evolving role of the national security adviser: from Executive Secretary to activist counselor", *White House Studies*, Yaz 2004,
23. Kissinger, Henry. *White House Years*. Boston: Little, Brown, 1979.
24. Kumar, Martha. "The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961-65" *Presidential Studies Quarterly*.
25. Mulcahy, Kevin ve Harold F Hendrick, "The National Security Adviser: A Presidential Perspective" Colin Campbell (der.) *Executive leadership in Anglo-American systems*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1991.
26. Neustadt, Richard E. *Presidential Power: The Politics of Leadership From FDR to Carter*. New York: Wiley, 1980.
27. Patterson, Bradley H. *White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
28. Prados, John. *Keepers of the Keys: a history of the National Security Council from Truman to Bush*. New York: Morrow, 1991.
29. Preston, Thomas. *The President and His Inner Circle*. New York: Columbia University Press, 2001.
30. Rubin, Barry. *Secrets of State: The State Department and the Struggle over U. S. Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1985.
31. Whittaker, Alan G. , Frederick C. Smith ve Elizabeth McKune, *The National Security Policy Process: The National Security Council and Inter-agency System*, National Defense University, 2004.
32. Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It?* New York: Basic Books, 1989.
33. Zegart, Amy B. *Flawed by Design: the Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
34. Zelikow, Philip. "Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again", *International Security*, Cilt. 18. No. 4 1994.