

Yayın Geliş Tarihi: 12.03.2011
Yayına Kabul Tarihi: 17.09.2012
Online Yayın Tarihi: 05.12.2012

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Cilt: 14, Sayı: 3, Yıl: 2012, Sayfa: 85-103
ISSN: 1302-3284 E-ISSN: 1308-0911

ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE RASYONELLİK: BÜROKRATİK POLİTİKANIN ALANA KATKISI VE GELECEĞİN ÖNGÖRÜLMESİNDE RASYONELLİK VARSAYIMININ ÖNEMİ

Nejat DOĞAN*

Öz

Uluslararası İlişkiler literatüründe genel olarak bireylerin “rasyonel” olduğundan hareket edilerek, tümevarımsal yöntemle kurumların ve devletlerin de rasyonel aktörler olduğu ve rasyonel kararlar aldığı varsayılır. Bu varsayıma en kapsamlı eleştiri “bürokratik politika” çalışmalarından gelmiştir. Makale, bürokrasi, grup ve birey düzeylerinde bürokratik politikanın rasyonellik varsayımına getirdiği eleştirileri alanın en önemli eserlerine değinerek ele almaktadır. Her ne kadar bürokratik politika aktörlerin bazen rasyonel kararlar almadığını ve alamayacağını ortaya koysa da, eğer bilim ve teoriden amacımız açıklama ve anlamaya ek olarak geleceği de öngörmekse, rasyonellik varsayımına ihtiyacımız vardır. Sosyal bilimlerin gelişimine katkıda bulunma ve karar alıcılara tavsiyeler verme amacındaki bilim insanları, karmaşık veriler ile olayları basitleştirmeye ve aktörlerin rasyonel olduğunu varsaymaya ihtiyaç duyacaklardır. Bu sonuç, uluslararası politikada irrasyonel davranış ve kararların azımsanacak oranda olduğunu değil, rasyonellik varsayımını benimseyen bilim insanının geleceği öngörmede daha umutlu olacağını vurgulamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Rasyonellik, Sosyal Bilimler, Uluslararası İlişkiler, Bürokratik Politika, Basitleştirme, Öngörü.

INTERNATIONAL RELATIONS AND RATIONALITY: THE CONTRIBUTION OF BUREAUCRATIC POLITICS TO THE FIELD AND THE IMPORTANCE OF THE RATIONALITY ASSUMPTION IN PREDICTING THE FUTURE

Abstract

Having embraced the assumption of the individual's rationality, most studies in International Relations conclude that groups, institutions, and states are also rational actors and can take rational decisions. To these assumptions the strongest criticism so far has come from bureaucratic-politics studies. This article, through reviewing the seminal works in bureaucratic politics, reflects on the criticisms leveled against the rationality assumption at three basic levels, namely individual, group, and bureaucracy. Although bureaucratic politics has made invaluable contribution to the field by demonstrating that actors sometimes did not and cannot take rational decisions, if social scientists' objective is not only explanation and understanding but also prediction, then, the rationality

* Doç. Dr., Ashburn Institute, nejatdogan@yahoo.com

assumption is somewhat necessary. Those social scientists, who have been trying to contribute to the development of social science and to provide policy suggestions with leaders and policy makers, will need to adopt the assumption of rationality and simplify complex social issues and the data in hand. This conclusion does not mean that we can underestimate the frequency or the importance of irrational behavior in international politics, but that social scientists working under the assumption of rationality can better hope that we can predict future events.

Keywords: *Rationality, Social Sciences, International Relations, Bureaucratic Politics, Simplification, Prediction.*

“Bilgi gerçeklerin üst üste yığılması süreci, bilgelik ise bu gerçeklerin basitleştirilmesidir.” Martin H. Fischer

GİRİŞ

Uluslararası İlişkiler alanındaki çalışmalarda en yaygın kullanılan kavramlardan ve varsayımlardan biri rasyonelliktir. Bu çalışmalara göre, sadece karar alıcı konumundaki bireyler değil, bireylerden oluşan gruplar, kurumlar ve devletler de “rasyonel” davranışta bulunabilen aktörlerdir. Ancak bu tür bir varsayım, uluslararası politik bir olayı aydınlatma veya devletlerin belirli bir konuda nasıl karar alıp uyguladığını her yönüyle açıklama amacındaki Uluslararası İlişkiler uzmanına her zaman yardımcı olamamaktadır. Çünkü sosyal olayların karmaşıklığı nedeniyle, eldeki bir olayın açıklanmasında kullanılabilecek ve değinilmesi gereken değişkenler azımsanmayacak sayıda. Diğer taraftan, rasyonellik varsayımının reddedilmesi sosyal bilimlerde teori oluşturmayı ve geleceğin öngörülmesini ciddi anlamda tehdit edecektir. Dolayısıyla, gerçeğin ve sosyal olayların basitleştirilmesi ve bireylerin, grupların ve devletlerin rasyonel kararlar verebilen aktörler olarak kabul edilmesi faydalı ve bir açıdan da gerekli olacaktır.

Bu makale rasyonellik varsayımını ele almakta ve Uluslararası İlişkiler dalında yapılacak çalışmalarda rasyonel karar-alma konusuna dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Son yıllarda tamamlanan bazı tezlerde rasyonelliğe değinilmesi dışında, ülkemizde bu konuda fazla çalışma olmadığı savunulabilir (Ak, 2009; Aksu, 2004; Ereker, 2010). Özellikle dış politika çalışmalarında rasyonellik varsayımı ve bu varsayımın sonuçları ile teorik çerçeve göz ardı edilmekte, sadece tarihsel gelişmeleri özetlemekle yetinilmektedir.

Makale, “bürokratik politika” konusuna eğilmekte, bürokratik politikayı “bürokrasi, grup ve birey” olmak üzere üç yaklaşıma ayırmakta ve herbir yaklaşımı, temel düşünürlerinin en önemli eserlerinden hareketle irdelemektedir. Böylece makale, Graham Allison, Morton Halperin, Stephen Krasner, Irving Janis, Robert Jervis, Richard Lebow, John Stoessinger gibi bürokratik politika ve rasyonellik konusunda uzman araştırmacıların çalışmaları etrafında konuyu irdelemektedir. Aşağıda açıklanacağı üzere, bürokratik politika yaklaşımı dünya politikasını anlamamıza önemli katkılarda bulunmaktadır. Bürokratik politika sadece rasyonellik varsayımını eleştirmekle kalmamakta, uluslararası ilişkilerde

herhangi bir konuya farklı açılardan yaklaşmamızı sağlayacak modeller sunmaktadır. Bu yaklaşım ayrıca, Uluslararası İlişkiler disiplinindeki araştırmalarda “analiz düzeyi” sorunu hakkında daha bilinçli olmamıza da yardımcı olmaktadır. Herhangi bir uluslararası konuyu açıklamakta bürokrasi, grup ve birey düzeylerinin her biri araştırmacıya farklı ve değerli bakış açıları sağlayabilir. Dolayısıyla bürokratik politika yaklaşımının gösterdiği gibi, uluslararası ilişkileri daha çok sistemik düzeyde anlamamıza katkısı olan realizm ve liberalizm gibi büyük (grand) teoriler yanında, bazı alanlarda ikincil ve daha spesifik teorilerin geliştirilmesi faydalı olacaktır.

Bürokratik politika ve bazı post-modern yaklaşımlar, uluslararası olaylarda kararların kolay alınmadığı ve bazen de bu kararların rasyonel olmadığını öne sürerek (ve belki de kanıtlayarak) sosyal bilimlere önemli katkıda bulunmaktadır. Fakat rasyonellik varsayımından vazgeçilmesi, geleceği öngörme yolunda sosyal bilimlere tamamen güçsüz bir araç ve gereksiz bir uğraş kılacaktır. Rasyonellik, sosyal olayları görece basite indirgeyen bir araçtır ve bilimdeki bu basitleştirme süreci, geleceğin öngörülmesinde gereklidir.

Aşağıda öncelikle rasyonellik kavramı üzerinde durulacak ve kavramın tanımının verilmesi yanında, realizm ve idealizmin rasyonellik varsayımına yaklaşımı açıklanacaktır. Daha sonra bilimde rasyonellik varsayımı ile basitleştirme ve öngörü genel olarak tartışılacaktır. Makale daha sonra bürokratik politikayı “bürokrasi,” “grup,” “birey” olmak üzere üç düzeyde ele alıp açıklayacaktır. Ulaşılan sonuçlar son bölümde özetlenecektir.

RASYONELLİK KAVRAMI

Uluslararası İlişkiler alanındaki çalışmalarda görülen en yaygın ve en tartışmalı varsayımlardan biri rasyonelliktir (Scott, 1958; Kahler, 1998). En temel ve basit anlamda rasyonellik, bireyin ve diğer aktörlerin çıkarlarını en üst seviyeye çıkarma (çıkartlarını maksimize etme) çabasıdır. Buna göre; aktörlerin hem belirli amaçları vardır, hem de bu amaçları gerçekleştirmek için kullanabilecekleri çok çeşitli araçları ve önlerinde birçok olası tercihleri bulunmaktadır. Aktörler ilgili bu araçların ve tercihlerin olumlu ve olumsuz yönleri ile maliyetlerini ve faydalarını karşılaştırma kapasitesine sahiptirler. Dolayısıyla aktörler, bu karşılaştırma sonucunda, kendilerini amaçlarına ulaştıracak “en iyi” tercihi seçeceklerdir. Dolayısıyla rasyonellik varsayımında aktörler: 1) çeşitli tercihlere (eylem seçeneklerine) sahiptirler, 2) hangi tercihlerinin (eylemlerinin) hangi sonuçları doğuracağını bilmektedirler, 3) sonuçları dikkate alarak, bu tercihler arasından önceliklerini belirlemektedirler (Kahler, 1998: 923).

Örneğin bir kişinin amacı “yüksek gelir getiren” bir iş bulmaksa ve önünde 20.000 TL, 30.000 TL ve 40.000 TL yıllık gelir getirisi olan üç tercih varsa, diğer şeyler sabit kalmak üzere, rasyonellik varsayımına göre birey 40.000 TL getirisi olan işi seçecektir. Ancak aynı örnekte bireyin amacı yüksek gelir getiren bir iş

bulmak yerine, örneğin “mühendislik alanında” bir iş bulmaksa ve bu alandaki tek iş 20.000 TL yıllık getirisi olan iş ise, bu durumda rasyonellik varsayımına göre, en az maddi imkanı sunsa da, birey bu işi seçecektir. Kısaca rasyonellik varsayımı aktörlerin amaçlarını, bu amaçları ulaşmakta yapabilecekleri tercihlerle ilişkilendirmektedir (Scott, 1958: 11). Hedefledikleri amaç doğrultusunda aktörler tercihlerde bulunacak ve çıkarlarını bu şekilde maksimize etmeye çalışacaklardır. Dolayısıyla, kısa bir tanım vermek gerekirse, rasyonellik belirli (verili) bir amaca ulaşmak için en iyi tercihi seçmek, en iyi araçları kullanmaktır (Elster, 1989: 24; Mercer, 2005: 79).

Uluslararası İlişkiler disiplininin temel iki teorik yaklaşımı olan realizm ve liberalizm de genel olarak ve özellikle modern (neo) versiyonlarında rasyonellik varsayımını benimsemiş, bireylerin ve devletlerin rasyonel aktörler olduğunu öne sürmüştür. Örneğin realizm, hem devleti politikanın en önemli aktörü olarak kabul eder, hem de devletin “rasyonel,” “otonom” ve “tek vücut olarak karar alabilen” (unitary) bir aktör olduğu varsayımında bulunur (Waltz, 1979; Keohane, 1986; Buzan, 1996: 54). Yukarıda verilen rasyonellik tanımına uygun olarak da realizme göre devlet, “amaç-odaklı” bir aktördür. Bir devlet, gerek ulaşacağı amaçları tayin etmek gerekse bu amaçlar doğrultusunda politikalar oluşturup izlemek kapasitesine sahiptir. Böylece realizm, devletin sıralı amaçları olduğu, diğer bir deyişle amaçlarını hiyerarşik bir şekilde en önemliden daha az önemliye doğru sıralayabildiği ve kararlarının geçişken olduğu (yani “A seçeneğini B’ye ve B’yi de C’ye tercih ediyorsa bu durumda A’yı C’ye tercih edecektir”) varsayımında bulunur. Otonom aktör varsayımı ise, amacı doğrultusunda devletin partiler ve baskı grupları gibi iç-politika aktörlerinin etkisinden bağımsız bir şekilde karar-alabilme yeteneğinin bulunduğu varsayımdır. Aynı şekilde “tek vücut” olarak karar alma yetisi, birçok bürokratik kurumu da olsa devletin bu kurumlardan bağımsız veya onların görüşlerini tek bir karar haline getirecek şekilde nihai politikalar oluşturup izleyecek yeteneğe sahip olduğu varsayımdır. Böylece realizme göre devletler, tıpkı bireyler gibi hareket ederler, açıkça tanımlanmış amaçları ve bu amaçları gerçekleştirmek için planları vardır.

Uluslararası İlişkiler disiplininin diğer önemli yaklaşımı liberalizm sadece devleti değil, bireyi, kurumları ve örgütleri de uluslararası politikanın temel aktörleri olarak kabul eder. Fakat özellikle neoliberalizmin, dünya politikasında temel aktörün devlet olduğu ve uluslararası sistemin “anarşik” yapıda olduğu, yani sistemde devletlerin üzerinde karar verici bir organın bulunmadığı gibi realizmin en temel varsayımlarını benimsediğini görüyoruz. Realizmden farklı olarak, liberalizme göre bu anarşik sistemde devletler amaçlarını sadece “güç dengesi politikası” ile değil, işbirliği ve dayanışma gibi yollarla da sağlamaya çalışmaktadırlar (Baldwin, 1993).

Realizmle beraber neoliberalizmin aktörlerin rasyonelliği yönündeki varsayımları da kabul ettiğini görüyoruz. Ekonomik ve politik işbirliği gibi uluslararası olayları açıklamada neoliberalizm, son dönemlerde yaygın olarak

“oyun teorisi” metodolojisini uygulamaktadır (Lipson, 1993; Langlois ve Langlois, 1996). Bu metodolojiye göre, kendilerine verilen tercihler ışığında aktörler rasyonel karar alacaklar, yani çıkarlarını en üst seviyeye çıkarmaya çalışacaklardır. Örneğin oyun teorisinin “tutuklunun ikilemi” versiyonuna göre, iki birey her ne kadar işbirliğine gitmek isteseler de, birbirlerinden bağımsız olarak önce kendi çıkarlarını düşüneceklerdir. Bu strateji optimum çıkarı sağlamasa da, aktörler iletişimsizlik gibi güven azaltıcı çevresel şartları kontrol altına alarak, işbirliğine gitmek ve böylece çıkarlarını daha da iyileştirmek şansına sahiptirler. Dolayısıyla devletler de bu şekilde, rasyonel, otonom ve tek vücut olarak uluslararası ilişkilerinde kararlar alabilirler ve en iyi stratejiyi belirleyip uygulayabilirler.

BİLİM, RASYONELLİK VARSAYIMI, BASİTLEŞTİRME VE ÖNGÖRÜ

Rasyonellik tartışması, sosyal bilim çalışmalarındaki en temel soruya bizi geri götürmektedir: teorinin amacı nedir? Eğer teorinin amacı, bilim insanına sosyal olayları detaylarıyla anlamaya ve hatta bazen bu olayları neden-sonuç ilişkisi içinde açıklamaya yardımcı olmak ise, bu durumda bürokratik politika çalışması yeterli olacaktır. Çünkü rasyonellik varsayımını oldukça zorlayan bürokratik analiz düzeyleri, sosyal olayları detaylandırarak alınan kararların uzun pazarlık süreçlerini içerdiğini ve bazen de hiç düşünülmeyen (tek başına hiçbir kurumu tatmin etmeyen) politika seçenekleri üzerinde uzlaşmaya varıldığını savunmaktadır. Böylece amaç sosyal olayları anlamaksa ve öngörü de ihmal edilebilecek bir değerse, bu durumda bürokratik politika hem basitleştirmeye hem de genellemeyi destekleyen ve pozitivizm ile rasyonellik varsayımı üzerine kurulu teorik yaklaşımlara tercih edilebilir. Diğer bir deyişle, gerçeğin basitleştirilmesi sosyal olayları anlamaya hiç de faydalı olmayabilir (Martin ve Smith, 1990). Örnek vermek gerekirse, bir devletin yüzlerce bireyin ve kurumun müzakere ve etkileşimi sonucunda “A olayında” belirli bir politikaya karar verdiği kabul edilirse; politika oluşturulması gereken bir sonraki olayda (örneğin B) ilgili devletin ulusal çıkarları ile değerleri arasında sıralamayı nasıl yapacağını ve hangi kararı vereceğini öngörmek çok zor ve belki de imkânsız olacaktır.

Fakat eğer teorinin amacı sadece anlamayı değil, aynı zamanda geleceğin öngörülmesini içerecekse, bu durumda hem sosyal gerçeğin basitleştirilmesi hem de rasyonellik varsayımının kabul edilmesi gerekmektedir. Sosyal çalışmalarda eldeki çok karmaşık verileri ve azımsanmayacak sayıda değişkenleri geleceği tahmin etmek için kullanma çabası, basitleştirmeyi (simplification) ve rasyonellik varsayımını gerekli kılmaktadır. Böyle bir kabul, aynı zamanda politika yapımcılarına belirli olaylar karşısında nasıl davranacakları konusunda da yol gösterici olacaktır. Fischer’in dediği gibi, bilgi gerçeklerin biriktirilmesi ise, bilgelik bunların kullanılmasını sağlayan bir basitleştirme sürecidir (Dent, 1945).

Aslında farkında olsak da olmasak da, Uluslararası İlişkiler alanındaki araştırmalarda bu varsayım ve süreç çoğu zaman kullanılmaktadır. Örneğin “X devleti Y devletine karşı yaptırım kararı aldı ve başarılı da oldu, Y devleti

tutumunu değiştirdi” derken, burada basitleştirme ve soyutlama yanında, rasyonellik varsayımı da bulunmaktadır. Bu ifadelerde X devletinin karar alıcılarına ve karar alma sürecine değinmeden bir soyutlamaya gidilerek “X devleti bu kararı aldı” denilmektedir. İkincisi, bu kararıyla X devletinin başarılı olduğu, yani yaptırım ve gücün etkili olduğu yönünde sosyal olaylarda bir basitleştirmeye de gidilmektedir. Diğer bir basitleştirme $a \rightarrow b$ 'ye gider şeklinde bir neden sonuç ilişkisi kurulması, yani yaptırımın tutum değiştirmeye yol açtığıdır. Belki de bu sonucun alınmasında yaptırım kararının yanında, bildiğimiz veya bilmediğimiz birçok sosyal olay sözkonusudur; karşı devletin geleneksel algılaması, algılamasının aniden değişmesi, herhangi bir uluslararası olayın varlığı gibi. Aynı zamanda bu örnekte X devletinin “rasyonel” karar alma kabiliyeti olduğu ve rasyonel karar aldığı varsayımı vardır. X devleti, elindeki tüm politika seçeneklerini değerlendirmiş (bir şey yapmama, ittifaklar oluşturma, silahlanma, savaş açma gibi) ve sonuçta yaptırım seçeneğinde karar kılmıştır.

Rasyonellik varsayımının yokluğunda bu basitleştirme ve soyutlama, X devletinin kararını ve eylemini “gelişigüzel” veya “rastlantısal” bir sosyal olay olarak ifade edecekti. Ancak X devletinin bu kararı alması rasyonel bir eylem ve süreç olarak kabul edildiğinde, gelecekte de (örneğin $t+1$ 'de) aynı kararın benzer olaylarda (örneğin z krizinde) benzer şekilde alınacağı ve benzer sonuçlar doğurabileceği (tutumun değişmesi) sonucuna gidebiliriz. Yani geleceği tahmin, bu rasyonellik varsayımıyla mümkün olabilmektedir.

Zaten bilimin amacı, eldeki verilerden hareket ederek, gelecekteki olayların öngörülmesi; gerek doğa gerekse sosyal olayların belirli bir derecede kontrol altına alınarak çevre ve yaşam kalitesinin artırılmasıdır. Dolayısıyla temel olarak bilim, rastlantısal olayları değil, belirli bir sebep-sonuç içerisinde gelişen ve benzer veya aynı şartlar gerçekleştiğinde tekrar meydana gelme olasılığı olan, kendini tekrar eden olayları inceleyen bir uğraştır. Bu nedenle gerek doğa bilimlerinde gerekse sosyal bilimlerde, bilim insanları teori oluşturup genellemeler yaparak bu tür olayların varlığını araştırır ve hipotezlerini test eder. Tabii ki doğa bilimlerinde, sosyal bilimlere nazaran, rasyonellik varsayımı daha kolay kabul görmekte ve doğal olayların test edilip kanıtlanması daha az sorunlu yapılmaktadır.

Bu, doğada ve sosyal yaşamda rastlantısal ve uç olayların yaşanmayacağı anlamına gelmez. Ancak genel olarak bilim insanı “normal dağılımdaki” olayları inceler. Thomas Kuhn'dan bir kavram ödünç alırsak, incelediğimiz konuda “normal bilim” gerek bireylerin, gerek grupların, gerekse kurum ve devletlerin “irrasyonel” kararlar almadığını değil, rasyonel karar alabilme kabiliyetlerinin olduğunu varsaymaktadır (Kuhn, 1962). İşte bu varsayımdaki beklenti ve *umut*, tekrar eden sosyal olayların hangi şartlar altında gerçekleştiğini belirleyerek, gelecekteki benzer durumlarda sonuçların öngörülebilmesini sağlamak ve belirsiz durumlarda liderlere karar alma sürecinde tercihleri arasındaki seçimde faydalı olmaktadır.

Dolayısıyla uluslararası politikada beklenmedik olayların ve irrasyonel kararların olmadığı savunulamayacağı gibi, bunların beklenen olaylar ve rasyonel kararlardan sayıca daha az olduğu da söylenemez. Ama salt bu irrasyonel durumların çalışılması, sosyal bilimleri yukarıda verdiğimiz bilim tanımlamasına yaklaştıramaz. Aksi takdirde irrasyonelliğin norm olarak kabul edilmesi gerekir ki, bu durum zaten bunca belirsizlik içindeki dünyada ve sosyal yaşamda belirli bir istikrarı tanımlamak ve bulmak amacındaki bilimin ortaya çıkış amacına da aykırı olacaktır. Aslında kritik bir konu da, irrasyonelliğin tanımlanması ve tanınmasının da, rasyonelitenin varlığını gerekli kılmasıdır. Yani rasyonellik olmadan, irrasyonellik anlamsız olur.

BÜROKRATİK POLİTİKA

Alternatifini bulma amacıyla olmasa da, uluslararası ilişkileri daha iyi anlayabilmek ve yeni teoriler, yeni teorik araçlar geliştirmek açısından rasyonellik varsayımına karşı çıkmak veya eleştirel bir açıdan ele almak faydalı olacaktır. Bürokratik politika (bureaucratic politics) yaklaşımı, rasyonellik varsayımını doğrudan hedef alan niteliği dolayısıyla, bu amaca katkıda bulunabilir.

Bürokratik politikanın temel iddiası, karar-verme sürecini etkileyen birçok faktörün bulunduğuudur. Örneğin devlet, hem birbirinden farklı hem de kendi dar çıkarlarına sahip bireyleri, kurumları ve örgütleri bünyesinde barındırır. Bu nedenle devletin rasyonel davranması veya bir birey gibi rasyonel olması mümkün değildir. Dolayısıyla devlet tarafından alınan nihai karar, liderin tek taraflı aldığı karardan ziyade, bu çok çeşitli aktörlerin çekişmesi ve müzakeresi sonucunda ortaya çıkan karar olacaktır. Böylece bireyin rasyonel davranacağı varsayımı bir tarafa, bireylerden oluşan bir toplumun, kurumun, örgütün veya devletin rasyonel karar alabileceği varsayımı oldukça tartışmalıdır. Diğer bir deyişle, tümevarımsal yöntemle (bireyin rasyonelliği varsayımını kabul edip bireylerin rasyonelliğini üst üste ekleyerek) devletin rasyonel olduğunu kabul etmek ne metodolojik açıdan sağlıklıdır ne de ispatlanmıştır.

Uluslararası İlişkiler disiplininde bürokratik politika genel olarak üç yaklaşıma ayrılarak incelenmektedir: bürokrasi, grup ve birey. Makalede bu sınıflandırma benimsenerek, ilgili üç yaklaşımın rasyonellik varsayımına nasıl bir metodolojik eleştiri getirdiğine değinilecektir.

Bürokrasi

Bürokrasi yaklaşımı, temel olarak, bir devleti çok çeşitli kurum ve kuruluşun oluşturduğunu, bunların kendi çıkarlarını elde etmeye çalıştıklarını ve sonuçta devlet tarafından alınan bir kararın bunlar arasındaki karmaşık müzakereler sonucunda ortaya çıktığını öne sürer. Bürokratik politika literatürünün en önemli isimlerinden biri Graham T. Allison'dur. 1969'da yayımladığı temel makalede ve 1971'de yayımladığı "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis" başlıklı kitapta Allison, uluslararası politikada en az üç model olduğunu savunur:

Model 1: rasyonel politika modeli; Model 2: örgütsel süreç modeli; Model 3: bürokratik politika modelidir (Allison, 1969: 690; 1971: 4-7). Allison'un son iki modeli, rasyonel aktör varsayımına karşı geliştirdiği bürokratik politika ile ilgilidir. Buna göre, örgütsel süreç ve bürokratik politika modelleri olmaksızın, sadece rasyonel aktör modeliyle uluslararası politikada karar-verme sürecinin anlaşılması mümkün değildir.

Model 2'ye göre, kurumlar daha önceden geliştirdikleri "standart işlem prosedürleri" ile karar vermedeki bireyselliği ve muhtemel hataları engellemeye ve böylece tutarlı ve eldeki amaçlara uygun nitelikte bir politika izlenmesine olanak sağlama amacı güderler. Model 3'e göre ise, devletlerin kararları daha önceden belirlenmiş tercihlerin sonucu değil, değişik kurumlar arasındaki pazarlıkların bir sonucudur. Model 2 ve Model 3 arasındaki temel fark şudur: örgütsel süreç modelinde "kararlar daha önceden belirlenmiş kriterler doğrultusunda ve görece olarak otomatik bir sürecin sonucunda alınırken," bürokratik politika modelinde "yürütme organı içerisinde bulunan ve farklı algılama, öncelik ve çıkarlara sahip olan çok sayıda aktörün arasında geçen bir pazarlık söz konusudur. Pazarlıkta görüşlerini kabul ettirme becerisi gösteren aktör/aktörlerin kararları, nihai karar üzerinde en ağırlıklı etkiye sahip olacaktır" (Ak, 2009: 21).

Allison, Uluslararası İlişkiler teorilerinin bireyler gibi devletleri rasyonel aktörler olarak kabul etmesini de eleştirir. Bu rasyonalite varsayımı ona göre eksiktir. Allison, disiplinde teorinin geliştirilme zorluğunu kabul etmekle beraber, öncelikle dış politika hakkında eldeki verilerin artırılarak daha fazla örnek olay çalışmasının yapılmasını önerir (Allison, 1971: 26-28, 272-273).

Bu düşüncelerini ispatlamak için Allison, Küba füze krizini örnek olay olarak inceler. Füze krizi sırasında Yürütme Kurulu'nun (Ex-Com) elinde 6 seçenek vardı: 1) hiçbir şey yapmamak, 2) adayı işgal etmek, 3) stratejik (surgical) hava saldırısı yapmak, 4) diplomatik baskıda bulunmak, 5) Castro ile gizli görüşme yapmak, 6) adayı ablukaya almak (Allison, 1971: 58-62). Acaba ABD, kriz sırasında hangi nedenlerle ve nasıl bir karar-alma süreciyle abluka kararını benimsemişti? Adadan silahların tahliye edilmesi amacı güdüldüğü için, 'hiçbir şey yapmama' yaklaşımı zaten yararlı olmazdı. Diğer taraftan, Başkan Kennedy adanın işgali seçeneğini de benimsemedi; Sovyet askerleriyle karşılaşma ve nükleer savaş tehlikesi ile Berlin'e saldırı gibi ihtimaller bir tarafa, bu yaklaşım temel Amerikan normlarıyla uyumuyordu. Başkan Kennedy'nin işgal konusunda böyle düşünmesinde Yönetim Kurulu üyelerinden kardeşi Robert Kennedy'nin etkisi de oldukça fazlaydı. Allison; Yürütme Kurulu'nun ablukanın "en iyi strateji" olduğuna hemen karar vermediğini, ancak bu stratejinin çok karmaşık görüşmeler sonucunda ortaya çıktığını savunmaktadır.

Örneğin Kurul ilk başlarda stratejik hava saldırısı fikrine sıcak bakmasına rağmen, ABD Hava Kuvvetleri'nin böyle bir operasyonda başarı oranının %90 civarında kalabileceğini bildirmesi nedeniyle Başkan Kennedy bu seçeneği göz ardı etmek zorunda kalmıştır (Allison, 1971: 124-125). Tartışmalarda topyekûn

hava saldırısı konusunun stratejik hava saldırısı ile karıştırılması bir tarafa, ABD Hava Kuvvetleri'nin bu cevabı vermesindeki temel etken, kendi "Standart İşlem Prosedürleri"ydi (Standard Operating Procedures). Hava Kuvvetleri, yapacağı eylemleri bu prosedürlere göre planlayıp uyguluyordu. Dolayısıyla adadaki Sovyet gücü ve etkinliği, bu prosedürler izlenerek ve daha önce hazırlanmış planlara göre tahmin edildi. Sonuçta, Sovyet orta menzilli balistik füzelerinin (MRBMs) mobil olması ve bir saldırı durumunda Sovyetlerin en az 24 füzeyi kullanılabilir nitelikte tutacağı varsayımı altında, ABD hava saldırısının %10 hata payıyla tamamlanabileceği hesaplandı (Allison, 1971: 126). Böylece Allison, Standart İşlem Prosedürlerinin kendi mantığı olduğunu, örgütlerde zamanla kendiliğinden yapılan, sorgulanmayan bir süreç haline geldiğini ve bu sürecin karar almada son derece etkili olduğunu savunur. Küba'ya hava saldırısı seçeneği elendiğinde, "abluka" Yürütme Kurulu'nda en iyi seçenek olarak ortaya çıktı (Allison, 1971: 200-210).

Bununla beraber Allison sadece politika oluşturulmasının değil, onun uygulamasının da rasyonel olmayabileceğini öne sürmektedir. Yani, kararların uygulanması da bürokrasinin etkisine ve yönlendirmesine açıktır. Örneğin abluka kararı Başkanın emirlerinin hepsiyle tutarlı olarak uygulanmadı. Gemileri Atlantik'ten adaya yaklaşmakta olan Sovyetlere zaman vermek istediği için, Başkan Kennedy abluka kararının "Küba kıyılarına olabildiğince yakın" bir mevkide uygulanmasını emretmişti. Fakat donanma, abluka kararını kendi planlarını ve çalışma ilkelerini dikkate alarak uyguladı. Donanmanın plan ve ilkelerine göre, ABD gemilerinin Küba adasına çok yakın bir konuma getirilmesi tehlikeliydi. Zira böyle bir durumda Sovyet saldırısı olursa, Amerika kıtasının savunulması zora girecekti.

Sonuç olarak Allison, bu üç modelin birbirini dışlayan modeller olmadığını söyler. Bir kararın ve politika çıktılarının anlaşılması için bu modeller birbirini tamamlar niteliktedir; hatta başarılı bir dış politika analizi yapmak için, bu üç modelden de faydalanmak gerekir (Allison, 1971: 275, 258-259). Rasyonel aktör modeli belki yanlış değildir, ama yetersizdir.

Bürokratik politika hakkında etkili bir diğer çalışma, Halperin'in *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* başlıklı kitabıdır. Halperin bu çalışmada temel olarak, güvenlik konularında ABD karar alma mekanizmasını incelemekte ve özellikle Johnson yönetiminin anti-balistik füze (Anti-Ballistic Missile: ABM) kararını açıklamaya çalışmaktadır.

Johnson Yönetimi 1960'ların ortasında bir yandan anti-balistik füze sistemlerini yerleştirmeye karar verirken, diğer yandan da Sovyetlerle silahların kontrolü ve silahlanmanın azaltılması müzakerelerine başlamaya karar vermişti. Böylece ABD, Sovyetlerin silahlanmasını artırabilecek füze sistemleri kurmaya ve Sovyetlerle silahsızlanma görüşmeleri yapmaya aynı anda karar alıyordu (Jervis, 1978). Çelişkili görünen bu karar; aslında Başkan Lyndon B. Johnson, Savunma Bakanı Robert McNamara ve ABD ordusu arasında geçen müzakere sürecinin bir

ürünü olarak ortaya çıkmıştı. Bu kararı açıklayabilmek için Halperin, çalışmasında öncelikle bürokratik politikayla ilgili hipotezlerini ve temel varsayımlarını ortaya koymaktadır. Halperin'e göre kişilerin ve kurumların herhangi bir konuda hangi yaklaşımı benimseyecekleri, onların bürokrasideki mevkilerine ve konumlarına doğrudan bağlıdır (Halperin, 1974: 17). Buna göre, Başkanın temel amacı tekrar başkanlık makamına seçilmekken, bürokratların temel amacı da terfi etmektir. Terfi etmenin olmazsa olmaz kuralı ise, kendi kurumlarının amaçlarını kendi kişisel amaçları gibi benimsemektir. Dahası, kurumlar bir taraftan kendi bütçelerini yükseltmeye çalışırken, diğer taraftan da bürokrasi içinde yüklendikleri sorumlulukları, hareket alanlarını genişletmeye çalışmaktadırlar.

Bu durumda anti-balistik füze kararı sırasında Başkan Johnson, bürokrasideki temel aktörlerin tepkisini çekmemek ve yönetiminden soğutmamak için, hem orduyu hem de Savunma Bakanlığı'nı memnun etmeye çalışmaktaydı. Savunma Bakanı McNamara ise, Amerika'nın savunma kabiliyetlerini artırmanın, mutlaka ülkenin güvenliğine katkı sağlayacağı anlamına gelmediğine inanmaktaydı. Hatta savunma kabiliyetinin artırılması, Sovyetlerin daha olumsuz bir tepki vermesine neden olabilir ve silahlanma yarışını şiddetlendirerek anti-balistik füzelerin konuşlandırılmasını etkisiz ve anlamsız hale getirebilirdi. Böylece McNamara alınan kararı ilan ederken konuşlandırmanın Sovyetlere karşı değil, Çin'e karşı olduğu izlenimini verdi. Diğer taraftan, ulusal savunma kabiliyetini artırmak isteyen ABD ordusu, anti-balistik füze sisteminin Sovyetlere karşı tamamen etkili bir savunmanın ilk adımı olduğu yönünde Kongre tartışmalarında görüş belirtti ve konuşlandırma kararını destekledi. Sonuçta tüm taraflar istediğini almıştı. Böylece Halperin, anti-balistik füze kararının tek bir kişinin veya kurumun kararı olmadığını, çekişmeli bir pazarlık süreci sonunda alınabildiğini ortaya koymaktadır.

Stephen D. Krasner ise; "Are Bureaucracies Important" başlıklı makalesinde bu bürokratik politika yaklaşımının "yanlış ve tehlikeli" olduğunu öne sürmektedir (Krasner, 1972: 160). Bu yaklaşım yanlıştır, çünkü yaklaşım ABD başkanının gücünün olmadığını ya da gücünü kullanmadığını ima etmektedir. Bürokrasiyi, bizzat başkan yaratmaktadır. ABD Başkanı, eğer isterse, tek başına etkin kararlar alabilir. Bürokrasinin varlık nedeni, başkana karşı kendi çıkarlarını savunmak değil; dış politika karar alma sürecinde başkana yardım etmektir. Bürokratik politika yaklaşımı aynı zamanda tehlikelidir; çünkü "seçilmiş kişilerin kendilerini seçenleri temsil etme kabiliyeti" olduğunu savunan demokrasi düşüncesiyle çelişir. Dolayısıyla bürokratik yaklaşım, vatandaşların demokratik sisteme olan güvenlerini zedeleyebilir. Krasner, Allison'ın Küba füze krizi açıklamasını ve Model 2 ile Model 3 yaklaşımlarını eleştirerek, krizde alınan nihai kararların başkana ait olduğunu öne sürer (Krasner, 1972: 177). Aynı zamanda Krasner, bürokratik yaklaşımın hem politikacılara hem de araştırmacılara bir şekilde cazip gelebileceğine de değinir. Çünkü bir taraftan politikacılar kendi hataları için bürokrasiyi kolayca suçlayabilirken, araştırmacılar da üzerinde özgürce kalem oynatacakları bir konu bulmuş olmaktadır. Sonuç olarak Krasner,

bürokrasi yaklaşımını eleştirerek rasyonel düşüncenin ve rasyonellik varsayımının önemine dikkat çekmektedir.

Ayrıca bürokrasi yaklaşımı her ne kadar uluslararası ilişkilerde alınan kararları anlama açısından yararlı olsa da, “hikâye anlatma” hatasına düşebilir. Yani belirli bir olayın açıklanmasında birçok kurumun etkisi anlatılabilir, ama bu anlatım kararın sonuçta nasıl verildiğini anlamamıza yardımcı olmayabilir. İkinci olarak, bürokratik politikanın varsayımlarını evrenselleştiremeyebiliriz; bürokratik politikanın varsayımları belki sadece demokratik devletlerin politikalarına uygulanabilir. Bir devlette çok farklı kurumların varlığı, bu kurumların karar-verme sürecine katılacağı veya dış politika kararlarında etkili olacağı anlamına gelmez. Demokratik kültürün zayıf olduğu devletlerde kararlar bürokrasiden bağımsız olarak alınabilir. Otoriter devletlerde liderler, var olan bürokratik yapıyı kullanmadan kararları doğrudan kendileri alabilecekleri gibi, bu kararlar her zaman rasyonel de olamayabilir. Hitler Almanyası bu sürece örnek olarak gösterilebilir (Jablonsky, 1991). Diğer taraftan, otoriter devletlerde karar vericiler bürokrasinin güçlenmesini kendi politik ve ekonomik politikalarına aykırı bulabilirler. Nitekim demokratik devletler bürokrasiyi geliştirmek, yani resmi kurumlarına yatırım yapmak için gereken kaynakları kendi halkından topladığı vergiler yoluyla yaparken, otoriter yöneticiler bu süreçteki harcamaların kendi servetlerinden yapıldığı inancına sahiptir (Dixit, 2009).

Grup

Belirli bir siyasal sistem içindeki kurumlara genel olarak dikkat çeken bürokratik yaklaşımın yanında, “grup yaklaşımı” da karar-alma sürecinde küçük grupların nasıl davrandığını, grubun doğasının ve grup-içi etkileşimin alınan karardaki rolünü inceler. Örneğin Irving Janis, disiplinde önemli bir yere sahip olan *Victims of Groupthink* başlıklı kitabında, ilgili koşullar ve grubun elindeki imkanlar ve yöntemler dikkate alındığında, gruplar tarafından alınan kararların rasyonel olmayabileceğini öne sürer.

Janis’e göre, üyelerinin birbirini iyi tanıdığı veya homojen olduğu (cohesive) gruplarda, karar alma sırasında üyeler “fikir birliği arayışı” eğilimindedirler. Böylece, grup üyeleri ne kadar samimi veya ne kadar homojen olursa; üyeler de o kadar belirli bir konu üzerindeki konsensüsü (oydaşmayı) bozmamaya çalışmaktadır. Grup düşüncesi sendromunun temel göstergeleri (semptomları) şunlardır: 1) grubun zarar-görmeyeceği (invulnerability) düşüncesi; 2) her zaman oybirliği sağlanması; 3) grubun moral değerlerine olan tartışmasız inanç; 4) düşman liderleri hakkında önyargılı (stereotip) görüşlerin geliştirilmesi; 5) grup üyelerinde oto-sansürün varlığı; 6) yeni üyeleri soğutmama/uzaklaştırılmama çabası; 7) alınan kararların, ortak inançlar ve mitlerle rasyonelleştirilmesi; 8) grubun bu özelliklerini korumak için kendi kendini sorumlu sayan akıl bekçilerinin (mindguards) ortaya çıkması (Janis, 1972: 197-198).

Grubun üyeleri, aralarında oybirliği sağlandığında verdikleri kararın yanlış olamayacağına ve eğer herhangi bir şey yanlış gitse bile, tehlikeye maruz kalmayacaklarına inanırlar. Dahası; zamanla grubun üyelerinde gruptan soyutlanma korkusu ve çoğunluğun kararıyla çelişme konusunda bir güçsüzlük hissi belirir. Bunun sonucunda da, üyeler kendi düşüncelerine bir otokontrol mekanizması geliştirirler. Konsensüsün geliştiği ve güçlendiği bu süreçte, grubun üyeleri çoğunluğa ters düşebilecek “tehlikeli” fikirlere karşı alarm durumuna geçerler. Aynı zamanda grup, aldığı kararları rasyonelleştirmeye yardımcı olacak, örneğin “A devleti zayıftır” gibi ortak inançlar geliştirir.

Bu görüşlerini ispatlamak için Janis, ABD dış politikası açısından “fiyasko” olarak nitelediği dört örnek-olayı inceler: Kore Savaşı, Vietnam Savaşı, Pearl Harbor saldırısı ve Domuzlar Körfezi (Bay of Pigs) çıkarması. Janis, bu olaylarda grup düşüncesinin varlığının, karar alıcıların rasyonel düşünmesini engellediğini savunur.

ABD hükümetinin uyarılarına rağmen, Hawaii adasındaki generaller ve amiraller, Japonların Pearl Harbor’a saldıramayacaklarına karar vermişlerdi. Japonlar Pasifik’teki Hollandalı veya İngiliz kuvvetlerine saldıracaktı; belki bundan sonra bir Japon saldırısı tehlikesi ada için sözkonusu olabilirdi. Aynı bakış açısına göre, Japonlar ABD gibi güçlü bir devlete saldırmaya zaten cesaret edemezlerdi (Janis, 1972: 75-100; Kobayashi, 2005: 32-34).

Domuzlar Körfezi olayında ise Yürütme Kurulu’nun (Ex-Com) üyeleri şu ortak inançları geliştirmişlerdi: Kübalılar zayıftır; Amerika’da yaşayan Kübalı sürgünler Castro’nun ordusunu yenecek kadar güçlüdürler ve bu nedenle ABD müdahalesine ihtiyaç duymayacaklardır; Kübalı sürgünler adaya çıkar çıkmaz Castro’ya karşı bir sivil ayaklanma başlayacak, eğer sürgünler başarılı olamazlarsa da, dağlara çekilip rejime karşı bir yeraltı direniş hareketi başlatacaklardır (Janis, 1972: 19-29). Fakat Castro rejimi, sürgünleri yenecek güçteydi ve gerek bunu destekleyecek gerekse Ex-Com’un kararıyla çelişen bazı bilgilere ABD Merkezi Haber Alma Teşkilatı (CIA) zaten sahipti (Janis, 1972: 31-35). Dahası, adanın coğrafi şartları, adaya ayak bastıklarında sürgünlere adadan geri çekilme imkanı verecek nitelikte değildi. Böylece çıkarma kararı hatalarla doluydu. Diğer bir deyişle çıkarma kararı “rasyonel değildi.”

Kore Savaşı’nda ise General MacArthur, Çin’in savaşa katılacağı yönünde güçlü işaretler olmasına rağmen, Birleşmiş Milletler kuvvetlerinin 38. paralelin kuzeyine geçmesini istiyordu. Yalu nehrine yaklaşıldığında, korkulduğu üzere, Çin askeri müdahalede bulundu ve BM kuvvetleri ağır kayıplar verdi. Ancak, General MacArthur ve ekibi ne Çin’in güçlü olduğuna ne de müdahale edeceğine hiçbir zaman inanmamıştı (Janis, 1972: 60-62; Johnson, 2001: 15-20). Ayrıca, Başkan Truman’ın danışmanları arasındaki yakınlık ve bunun oluşturduğu grup psikolojisi savaş sırasında siyasilere sağlıklı tavsiyelerde bulunmalarını engellemişti; grup içindeki dayanışmayı ve görüş birliğini bozacağı düşünülen bilgiler grup üyelerince açığa vurulmamıştı (T’Hart, 1991: 254). Benzer bir şekilde, Vietnam savaşında da

Amerikalı politikacılar başarılı kararlar alamadılar ve savaşın tırmanmasını engelleyemediler (Janis, 1972: 112-134).

Janis, eğer ihtiyatlı olunursa, grup-düşüncesi sendromundan kurtulmanın mümkün olduğunu öne sürmektedir. Bu amaçla Küba füze krizi ve Marshall Planı örnek olaylarını inceledikten sonra, liderlere şu önlemleri almalarını önerir: 1) grup üyeleri birbirleriyle çelişen fikirler öne sürmeye motive edilmelidir, 2) lider gruba bir görev verdiğinde, tarafsız olmalı ve belirli bir sonuç (beklenti ve öncelikler) empoze etmemelidir, 3) aynı politika sorusu üzerinde duracak birbirinden bağımsız birkaç planlama ve değerlendirme grubu kurulmalı ve her grup farklı bir lider altında konuları ve görüşleri tartışmalıdır, 4) grup bazen iki veya daha çok alt gruplara bölünmeli, bu alt gruplar ayrı ayrı ve farklı başkanlar altında toplanmalı, daha sonra biraraya gelerek aralarındaki görüş ayrılığını tartışmaya ve gidermeye çalışmalıdır, 5) grubun her bir üyesi, grubun düşünce ve tartışmalarını örgütün kendi biriminde güvendiği bir iş arkadaşıyla tartışmalı ve bu kişinin tepkilerini gruba rapor etmelidir, 6) her oturum için bir “şeytanın avukatı” tayin etmelidir (ki bu kişi bilinçli olarak gruptaki baskın eğilimle çelişen fikirleri cesurca ortaya koysun), 7) grup dışından bazı danışmanlar ilgili konu üzerinde konuşmak üzere davet edilmelidir, 8) bir ülkeyle ilgili karar alırken, bu ülke hakkındaki grup üyelerinin sahip olduğu tüm inançlar ve varsayımlar açıklığa kavuşturulmalı ve tüm oturum o ülkeyi ve ülkeden gelen “ikaz sinyallerini” analiz etmeye ayrılmalıdır, 9) “en iyi politika” gibi görülen seçenek üzerinde geçici bir konsensüs oluştuğunda, nihai kararı vermeden önce tekrar son kez toplanılmalı ve grubun her üyesi eğer varsa şüphelerini açık ve hararetli bir şekilde dile getirmeli ve konuyu baştan sona tekrar düşünmelidir (Janis, 1972: 209-219).

Sonuç olarak Janis, grup üyeleri arasında fikir birliği arayışının, grubun böyle bir özelliğinin olmadığı bir duruma göre, yanlış kararlar almayı çok daha güçlü bir olasılık haline getirdiğine inanmaktadır.

Birey

Bürokratik politika konusunda bürokrasi ve grup yaklaşımlarını inceledikten sonra, aşağıda birey ve rasyonellik konusunu ele alacağız. Bilişsel (cognitive) psikolojinin bulgularından hareketle bazı uzmanlar, bireyin rasyonel olamayacağını savunurlar (Kahler, 1998: 926-927). Bilişsel faktörler nedeniyle bireyin rasyonelliği, en iyi ihtimalle, sınırlı (bounded) bir rasyonelliktir (Faber, 1990; Jones, 2003). Örneğin Robert Jervis’e göre birey deneyimlerinden oldukça etkilenmekle kalmaz, sonraki kararlarını bu deneyimlerden aldığı derslerin ışığında vermeye çalışır. Uluslararası politika açısından düşünüldüğünde, Jervis’e göre karar vericiler üzerinde deneyimlerin etkisi şu koşullar altında daha da güçlü olur; 1) deneyimi bizzat kendisi yaşamışsa, 2) deneyimi, yetişkinliğin ya da kariyerin ilk safhalarında yaşamışsa, 3) deneyim eğer tüm ulusu etkilemişse, 4) ilgili deneyimle karşılaştırılabilecek diğer uluslararası olayları biliyorsa (Jervis, 1976: 239-271).

Bu açıdan bakıldığında, örneğin liderler ülkelerinin girdiği son savaşa karşı oldukça hassas yaklaşırlar ve ilgili iki olayın ortaya çıktığı şartların benzer olup olmadığına bakmadan bu olaylar arasında benzetmeler (analogy) kurmaya, olayları ilişkilendirmeye çalışırlar. Diğer bir deyişle, rasyonelliği tartışmalı benzetmeler kurma ve kararlar alma eğilimindedirler. Örneğin Soğuk Savaş'ın başlarındaki bazı kararlar “Münih” deneyimi etkisi altında alınmıştır (Jervis, 1976: 261). Buna göre, Hitler'in baskısıyla 1938 Münih Konferansı'nda Fransa ve İngiltere'nin Çekoslovakya'dan vazgeçmesi ve “yatıştırma” politikası izlemeleri, sonucunda da İkinci Dünya Savaşı'na gidilmesi, 1945 sonrası dünyada politik sorunların artık yumuşak bir yaklaşımla çözülemeyeceği inancını doğurmuş, kararlar bu inanç doğrultusunda alınmıştır.

Bu konuda diğer bir önemli çalışma ise Richard Ned Lebow'un *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* başlıklı kitabıdır. Eserde Lebow, rasyonellik ve uluslararası ilişkilerde karar alınmasıyla ilgili olarak devletlerin ne zaman isteyerek savaş başlattıkları ve ne zaman yanlış hesaplamaları yüzünden savaşın doğduğu ve politikacıların kararlarının sonuçlarını görememelerinin nedenleri gibi konuları krizler çerçevesinde ele almaktadır.

Lebow'a göre üç tür kriz vardır: İlk olarak, “düşmanlıkların haklı gösterilmesi” krizlerinde, aslında liderler karşı devletle savaşa girmeye önceden karar vermişlerdir ve savaşı başlatmak için kriz yaratma peşindedirler. Bu tür krizler, sadece amaçların gizlenmesine yarayan bir araçtır (Lebow, 1981: 25). 1914 Temmuz'unda çıkan Avusturya-Sırbistan krizi buna örnek gösterilebilir. Aslında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu, yükselen Slav milliyetçiliğine karşı harekete geçmenin imparatorluğun bütünlüğünü korumak açısından gerekli olduğuna önceden karar vermişti.

İkinci olarak, bazı krizler iki devlet arasındaki doğrudan düşmanlıktan değil, ikincil sebeplerden dolayı meydana gelir (Lebow, 1981: 41). Örneğin Birinci Dünya Savaşı'nda, Almanya-Belçika savaşı iki devlet arasındaki herhangi bir doğrudan sorun veya düşmanlıktan değil, Fransız-Alman düşmanlığı ve rekabetinden dolayı yaşanmıştır. Asıl hedefi Fransa'yı savaş-dışı bırakmak olan Almanya, tarihsel stratejisine (Schlieffen Planı) göre tampon bölgeleri hızla geçerek Fransa'ya saldırmak istemesi sonucunda, Belçika'yla savaşa girmeyi bir zorunluluk olarak görüyordu (Lebow, 1981: 42). Dolayısıyla Almanya'nın Fransa ile savaşma kararının ne kadar rasyonel olduğu tartışmalı iken, daha da sorunlu bir konu Belçika'yla savaşmasıydı.

Üçüncü olarak, bazen bir devlet diğer bir devletin korumayı taahhüt ettiği herhangi bir çıkarına veya sözüne bilerek meydan okumakta, bu devleti taahhüdünden caydırmaya çalışmakta ve böylece krize neden olmaktadır. Dolayısıyla bu tür krizlerin sonucu önceden tahmin edilememekte, bazen savaşa kadar varmaktadır. Fashoda (1898), Bosna (1908-1909), Berlin (1948), Kore (1950), Küba (1962) bu tür krizlere örnek olarak gösterilmektedir. Lebow; bu krizlerin başlamasında, *liderlerin karşı tarafın gücünü ve niyetini yanlış*

hesaplanmalarından, yani yanlış algılamalarından (misperception) kaynaklandığını savunur (Lebow, 1981: 97).

Yanlış algılama ve rasyonellik konusunu John Stoessinger de, alanın klasikleşmiş eserlerinden *Nations in Darkness: China, Russia, and America* başlıklı kitabında hem ulus hem de birey düzeylerinde ele alır. Stoessinger, uluslararası politikada algılamayı “bir ulusun kendisi ve diğer uluslar hakkında sahip olduğu tüm bilişsel görüş (bakış açısı)” olarak tanımlar ve dört çeşit algılama olduğunu savunur: bir ulusun kendini algılaması, düşmanın karakterini algılama, düşmanın amaçlarını algılama ve devletlerin birbirlerinin kabiliyetlerini algılaması (Stoessinger, 1990: 273-274). Ulusların kendileri hakkında aşağı yukarı gerçekçi bir algılama geliştirmelerine rağmen, genellikle diğer milletlerin yeteneklerini, amaçlarını ve karakterlerini yanlış algıladıklarını belirtir. Bu görüşlerini ispatlamak amacıyla Stoessinger bir taraftan ABD-Çin arasındaki ilişkileri, diğer taraftan da ABD-Sovyet Rusya ilişkilerini ele alır.

ABD Çin’in gelişmemiş bir devlet olduğuna her zaman inanmışken, Çin de Amerika’nın emperyalist bir devlet olduğuna inanmıştır. ABD’nin Çin algısının Çin iç savaşı sırasında değişmeye başladığını, ABD’nin Chiang Kai Shek’e “Çin’in kurtarıcısı” gözüyle bakarak onu desteklediğini görüyoruz. Aslında Stoessinger’e göre Çin’deki komünist hareket ile milliyetçi hareket arasında temelde bir fark yoktu; ikisi de Batı karşıtı politik hareketlerdi. Kore krizi sırasında da ABD Çin’in zayıf olduğuna ve dolayısıyla krize müdahale etmeyeceğine inandı. Ancak sonraki gelişmeler, ABD’nin Çin’in gücünü ve amaçlarını yanlış algıladığını ortaya koydu. Sonuçta Çin’in Kore’ye müdahalesi, Vietnam’da ABD’nin daha ılımlı bir taktik izlemesine yol açacak bir “ders” oldu (Stoessinger, 1990: 274-279).

ABD’nin Rusya ile ilgili de yanlış algılamaları olagelmıştır. Örneğin ABD, Amerikan iç savaşında Rus donanmasının ABD’nin birliğini savunan Kuzey güçlerine (Unionist) yardım için geldiklerine ve Rusların Alaska’yı ABD’ye “Amerikalıları sevdikleri için” sattıklarına inandılar. Fakat Stoessinger’e göre Ruslar kendi güvenliklerini sağlamak veya gelir elde etmek gibi kendi çıkarları için bu politikaları izliyorlardı. Rus devrimi sırasında Amerikalılar önceleri devrimin Rusya’yı özgürleştireceğine ve demokratikleştireceğine inandılar, fakat Brest-Litovsk Anlaşması’nın imzalanmasının ardından Rusya’yı bir “Alman müttefiki” olmakla suçladılar. Bu algılama 2. Dünya Savaşı sırasında yine değişerek, ABD müttefiki olan Sovyet Rusya’nın lideri Stalin “Joe Amca” ilan edildi. Fakat savaşın sonlarına doğru bu algılama tamamen değişerek, Sovyet Rusya yine bir tehdit olarak görüldü. Ancak ABD Küba füze krizi öncesinde yine de Sovyetlerin Batı Yarımkürede ABD çıkarlarını tehdit etmeye cesaret edemeyeceğini düşünüyordu. Küba füze krizi sonrasında ise hem Khrushchev hem de Kennedy yanlış algılamalarını gidermeye çalıştılar: bir taraftan Sovyet Rusya’nın ABD’yi artık dünyanın her yerinde tehdit edebileceği fikri gelişirken, Rusya tarafında da gerekirse ABD’nin nükleer bir savaşı göze alabileceği inancı doğdu (Stoessinger, 1990: 280-284).

Sonuç olarak Stoessinger, yanlış algılamaların politika yapımını çok olumsuz etkilediğini; daha da önemlisi, insanların yanlış algılarını rasyonel analiz süreciyle kolay bir şekilde terk etmediklerini ve fakat genelde travmalar ve facialar sonucunda değiştirebildiklerini savunur. Liderlerin çoğu, çok zorda kalmadıkça ve buna zorlanmadıkça önyargılarını ve geliştirdikleri stereotipleri gözden geçirmeyeceklerdir. Stoessinger'e göre, insanlar acı çekme yoluyla öğrenmekte ve büyümektedir (Stoessinger, 1990: 287).

Tüm bu örnekler göstermektedir ki, gerek ulusların gerekse bireysel düzeyde liderlerin aldığı kararların rasyonelliği tartışmalıdır. Kararlar çoğu zaman yıllarca birikimden gelen kültürel değerler veya önyargılar, bazen grup içindeki bireylerin birbirlerini etkilemesi ve baskı altında tutması, bazen de tamamen izlenen politik ideoloji aracılığıyla alınmaktadır. Liderlerin psikolojik durumları, kararların rasyonel alınmasında önemli olan eldeki seçeneklerin objektif açıdan değerlendirilmesini bazen engellemektedir. Kararlar, yaygın kanaatlerin veya algılamaların ispatı veya liderlerin kendi egolarını tatmin amacıyla da alınmaktadır.

SONUÇ

Bürokratik politika, bir kararın nasıl alındığı, hangi süreçler izlenerek alındığı konusunda bize açıklayıcı bilgiler verebilecek ve bazı durum ve şartlarda liderlerin kararlarının rasyonel olmayacağı ve psikolojik bazı faktörlerin etkisinde alındığı konusuna ışık tutabilecek niteliktedir. Ancak bilim insanı, sosyal ve uluslararası olaylarda kararların eldeki seçenekler değerlendirilerek, ulusal çıkarların belirli bir sıralamasının yapılarak, amaçların açıkça tespit edilerek ona göre tercihler arasından bir karar verildiğini düşündüğünde sosyal bilim çalışmaları görece gelişebilecek ve karar alıcılara geleceği tahmin yolunda daha fazla yardımcı olacaktır.

Diğer taraftan, sonuçları evrenselleştirmeye çalışmadan, belirli ülkelerde kararların nasıl alındığının ve hangi bürokratik aşamalardan geçildiğinin incelenmesi faydalı olacak; belki de bu sayede, rasyonellik varsayımı altındaki bilimsel buluşların hareket noktasını oluşturacak hipotezler kurulabilecektir. Bu tür çalışmalar ilgili devletin karar alma mekanizmasını ve ülkenin politik kültürünü anlamayı sağlayacaktır. Fakat her ülke için geçerli evrensel bürokratik "kanunlar"ın bulunmaya çalışılması, zorlama bir yöntem olacaktır. Ayrıca, rasyonel yaklaşımlar ve rasyonelliğe aykırı varsayımlar geliştiren yaklaşımlar birbirlerine karşıt değil ve fakat yardımcı ve bütünleyici bilimsel uğraşlar olarak da görülebilir. Bu durumda bürokratik politika gibi yaklaşımlar, rasyonel bilim insanını eğitici bir rol üstlenebilir ve evrensel kanunlara ulaşılması çabasında daha sabırlı ve mütevazı olmasını sağlayabilir.

Uluslararası İlişkiler çalışmalarında da amaç sadece tasvir ve anlama değilse ve fakat geleceğin tahmin edilmesi de isteniyorsa, bu durumda rasyonellik varsayımı kaçınılmazdır. Rasyonelliğin kabul edildiği basit modellerle geleceği

daha doğru tahmin edebilir ve daha sağlıklı politika tavsiyelerinde bulunabiliriz. Aksi takdirde sosyal olayları tasvir etmenin ötesine geçemeyiz. Çok iyi bilindiği üzere, bazen Uluslararası İlişkiler alanındaki çalışmalar sayfalarca tasvir içermekte, ama sonuçta sosyal olayları anlama, açıklama ve özellikle öngörme yönünde başarılı olmamaktadır. Eğer A. J. P. Taylor, “tarihin bize sabun köpüklerinden daha fazla yararlı olamayacağı” fikrinde haklıysa, bu durumda genelde sosyal bilim ve özelde Uluslararası İlişkiler çalışmalarında soyutlamaya, basitleştirmeye ve rasyonellik varsayımına ihtiyacımız vardır.

KAYNAKÇA

Ak, Ö. (2009). Dış politika analizi ve liderlik: Süleymaniye krizi sürecinde R. T. Erdoğan örneği. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Aksu, M. (2004). Türk dış politikası karar alma mekanizmasının işleyişi: II. Körfez krizi örneği.” *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, 63 (3): 689-718.

Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. London: Scott, Foresman and Company.

Baldwin, D. (Der.) (1993). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press.

Buzan, B. (1996). The timeless wisdom of realism. İçinde S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (Der.). *International theory: positivism and beyond*: 47-65. Cambridge: Cambridge University Press.

Dent, S. (Der.) (1945). *Encore: a continuing anthology* (Mart 1945), “Fischerisms,” s. 309.

Dixit, A. (2009). Democracy, autocracy, and bureaucracy. <http://www.princeton.edu/~dixitak/home/DeAuBu04.pdf> (15.02.2012)

Elster, J. (1989). *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ereker, F. (2010). Dış politika ve kimlik: inşacı perspektiften Türk dış politikasının analizi. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Faber, J. (1990). On bounded rationality and the framing of decisions in international relations: towards a dynamic network model of world politics, *Journal of Peace Research*, 27 (3): 307-319.

Halperin, M. H. (1974). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Jablonsky, D. (1991). *Strategic rationality is not enough: Hitler and the concept of crazy states*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, US Army War College.

Janis, I. L. (1972). *Victims of groupthink: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press.

Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30 (2): 167-174.

Johnson, P. M. (2001). Effects of groupthink on tactical decision-making. Kansas: School of Advanced Military Studies.

Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration and Theory*, 13 (4): 395- 412.

Kahler, M. (1998). Rationality in international relations. *International Organization*, 52 (4): 919-941.

Keohane, R. O. (Der.) (1986). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.

Kobayashi, M. (2005). U.S. failures in the Pearl Harbor attack: lessons for intelligence. Medford, MA: The Fletcher School, Tufts University.

Krasner, S. D. (1972). Are bureaucracies important (or Allison wonderland). *Foreign Policy*, 1972 (7): 159-179.

Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Langlois, C. C. ve Langlois, J-P P. (1996). Rationality in international relations: a game-theoretic and empirical study of the U.S.-China case. *World Politics*, 48 (3): 358-390.

Lebow, R. N. (1981). *Between peace and war: the nature of international crisis*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

Lipson, C. (1993). International cooperation in economic and security affairs. İçinde D. Baldwin (Der.) *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*: 60-85. New York: Columbia University Press.

Martin, H. ve Smith, S. (1990). *Explaining and understanding in international relations*. New York: Oxford University Press.

Mercer, J. (2005). Rationality and psychology in international politics. *International Organization*, 59 (1): 77-106.

Scott, W. A. (1958). Rationality and non-rationality of international attitudes. *Journal of Conflict Resolution*, 2 (1): 8-16.

Stoessinger, J. G. (1990). *Nations in darkness: China, Russia, and America*. 5. Baskı. New York: McGraw-Hill Publishing.

T'Hart, P. (1991). Irving L. Janis' victims of groupthink. *Political Psychology*, 12 (2): 247-278.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.