

Örtülü Eylemler: Amerikan Dış Politikasının Gizli Eli ve Nikaragua Örneği*

Covert Actions: The Hidden Hand of American Foreign Policy and The Case of Nicaragua

*Kaan Kutlu ATAÇ***

*Arda TEZCANLAR****

Başvuru Tarihi: 28.04.2022

Kabul Tarihi: 05.05.2022

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Özet

Bu çalışmanın amacı istihbarat örgütlerinin çalışma alanı olarak örtülü eylemlerin dış politikadaki yerinin ne olduğu sorusuna cevap aramaktır. Bu çerçevede Soğuk Savaş'ta Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) Nikaragua'da gerçekleştirdiği örtülü eylemler üzerinden ABD dış politikasının bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Soğuk Savaş'ın iki süper gücü olan ABD ve Sovyetler Birliği, Üçüncü Dünya'daki etkilerini korumaya ve artırmaya çalıştılar. ABD, özellikle Karayipler bölgesinde, uluslararası komünizmin yayılmasını durdurmak için dış politikanın gizli olan eli olan örtülü eylemler icra etmiştir. Örtülü eylemler, geleneksel istihbarat toplama faaliyetleriyle elde edilmesi mümkün olmayan ancak, dış politikayı destekleyen siyasi, askeri, ekonomik, ideolojik alanlardaki istihbarat eylemleridir. Bu çerçevede çalışma iki temel bulguya ulaşılmıştır. Birincisi örtülü eylemlerin sonuçları itibariyle siyasi karar alıcının dış politikadaki hedeflerine ulaşmasını kolaylaştıracak bir gizli el vazifesi gördüğüdür. İkinci bulgu, ABD'nin Nikaragua örneğinde olduğu gibi geleneksel olarak etki alanı olarak tanımladığı coğrafyalarda örtülü eylemleri kullanmaktan çekinmediğidir. ABD bu tür eylemleri icra ederken siyaset oluşturma ve karar alma süreçlerinde başkan ile diğer ilgili kurumlar arasında yüksek bir koordinasyon sağlamayı amaç edinmiştir. Bu sayede de örtülü faaliyetlerle siyasi hedeflere ulaşma konusunda hedef üzerindeki etkiyi arttırmayı amaçlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Örtülü Eylemler, İstihbarat, Milli Güvenlik, Amerikan Dış Politikası, Nikaragua

* Mersin Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Dr. Öğr. Üyesi, kaanatac@mersin.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3435-9073

** Milli Savunma Üniversitesi, ATASAREN, Doktora Adayı, arda.tezcanlar@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2352-5091

*** Bu çalışma Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından 23-25 Eylül 2022 tarihleri arasında Ankara'da düzenlenen II. ULUSLARARASI GÜVENLİK KONGRESİ: İSTİHBARAT VE GÜVENLİK kongresinde sunulan tebliğ dayanmaktadır.

Abstract

This study seeks to find the place of covert action in the foreign policy. In this context the case study of the United States' covert actions in Nicaragua during the Cold War period will be analysed in this paper. Two super powers of the Cold War, the United States and the Soviet Union tried to protect and to enhance their influence in the Third World. The US, especially in the Caribbean region, had implied covert actions as a hidden hand for foreign policy tool in order to stop the spread of the international communism. Covert action is a series of intelligence activities in political, military, economic, ideological areas which supports foreign policy that is unattainable by traditional intelligence-gathering operations. This study reaches two conclusions regarding covert action. First, covert action as a hidden hand that facilitates the political decision maker's achievement of the foreign policy goals due to the consequences of covert action. Second, the US does not hesitate to use covert action in geographies that it traditionally defines as its sphere of influence, as seen in the case of Nicaragua. While carrying out such actions, the US paid attention to ensure a high level of coordination between the president and other related policy making institutions and decision-making processes. In this way, the government aimed to fulfil political aims in order to increase the effect on the target with covert activities.

Keywords: Covert Action, Intelligence, National Security, American Foreign Policy, Nicaragua

Giriş

Milli politik hedeflerine ulaşmak için bir devletin izleyeceği yolun geleneksel diplomatik ve/veya istihbarat yöntemleriyle elde edilmesinin zor olduğu durumlarda başvuracağı istisnai yöntemlerden birisi de örtülü faaliyetlerdir. Bu anlamıyla uluslararası sistemin gri alanlarında faaliyet göstermesi ise sanılanın aksine istisna olmaktan çıkar ve dış politikanın etkili bir aracı olarak karşımıza çıkar. Bu anlamıyla gri alan “geleneksel savaş ve barış ikilemi arasında kalan devlet ve devlet dışı aktörlerin kendi içindeki ve aralarındaki rekabetçi etkileşimi” ifade eder (United States Special Operations Command, 2015, s. 1). Bu durum özellikle Soğuk Savaş'ta küresel ölçekte etki alanı mücadelesi yürüten ABD için geçerlidir. ABD, Soğuk Savaş'ın daha ilk yıllarında dış politikadaki hedefleriyle ilişkili olarak örtülü eylemlerin dizaynı konusunda bir arayışa girmiştir. Nisan 1951'de Amerikan Merkezi Haberalma Teşkilatı (CIA) Siyasi Planlama Ofisi hükümet nezdinde örtülü faaliyetlerin savaş ve barış zamanlarında kullanımı konusunda bir rapor hazırladı. Böylelikle barış ve savaş hallerinde acil planlamaların çerçevesi oluşturulmuştur. Rapor ile küresel bir genel tablo üzerinden Sovyetler ve Batı bloğu ülkelerle, anlaşmalar ile Batı safında yer alan ülkeleri ve tarafsızlar arasında bir tasnif yapılmış ve örtülü faaliyetlerin yürütülmesindeki genel hatları çizilmiştir. Bu anlamda Stratejik Barış ve Savaş kavramları tanımlanmıştı. Rapor barış zamanında “Birleşik Devletleri'n siyasi hedeflerini desteklemek adına askeri savaş planlarının oluşturulmasının desteklenmesi için örtülü operasyonlarının yürütülmesini” öngörmüştü. Savaş zamanında ise “operasyon bölgelerinde askeri savaş planlarının desteklenmesi için örtülü operasyonların yürütülmesinin yanı sıra ABD'nin dış siyasi direktiflerinin desteklenmesi için de örtülü

operasyonların yürütülmesi” öngörülmüştü. Bu doküman çerçevesinde “Temel Görevler” başlığı altında örtülü faaliyetler beş kategoride sıralanmıştı: 1) Propaganda, 2) Ekonomik savaş, 3) Sabotaj, karşı-sabotaj, imha, tahliye dâhil olmak üzere önleyici doğrudan eylem, 4) Yeraltı direniş hareketlerine destek, gerillalara yardım, mülteci özgürlük gruplarına yardım, tehdit altındaki ülkelerde anti-komünist unsurlar destek olmak düşman ülkelerde yıkıcı faaliyetler, 5) Genelkurmay Başkanlığı ile birlikte savaş döneminde örtülü operasyonların planlanması ve hazırlanması. (Foreign Relations of the United States, 1951). CIA’nın, küresel egemenlik mücadelesinde Amerikan dış politika hedeflerine ulaşmada örtülü faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin Washington’un doğal bir hakkı bulunduğu yönünde bir görüşe sahip olduğu genel hatlarıyla anlaşılmaktadır. Yayılmacı dış politikayla küresel egemenlik peşinde olduğu değerlendirilen Sovyetler Birliği’ne karşı gerekli gördüğü alanlarda müdahale etme hakkını meşru gören ABD siyasi karar alıcı mekanizması; stratejik, siyasi ve ekonomik mülahazalar çerçevesinde örtülü eylem seçeneğini sıklıkla kullanmıştır (Godson, 2011). Amerika’nın Soğuk Savaş döneminde rejim değişiklikleriyle ilgili son zamanlarda yayınlanan bir çalışmada Washington’un 1947-1989 yılları arasında 64 örtülü 6 da açık operasyon olmak üzere 70 rejim değişikliği teşebbüsü olduğunu ortaya koymuştur. Bu girişimler operasyonel süreçleri ülke liderlerine suikastlar, devrimlere sponsorluk, demokratik seçimlere müdahale veya yabancı muhalif gruplara yardım şeklinde gerçekleşmiştir (O’Rourke, 2018). Bu anlamıyla örneğin dış siyasette bir araç olarak örtülü eylemler daha çok Soğuk Savaş sonrası dünya düzeni mimarisinin bir sonucu olan Birleşmiş Milletler’in (BM) kuruluşundaki temel felsefede aranmalıdır. BM’nin uluslararası sistemde müdahalede bulunmama ve devletlerin egemenliğinin korunması ilkesi çerçevesinde Amerikan siyasi karar alıcıların uluslararası hukukun bu zorlayıcı alanından çıkarak örtülü eylemlerin dış politikadaki gri alanları tercih etmesinde aranmalıdır. Nitekim zengin arşiv kaynakları ve mülakatlara dayanarak Amerika’nın 2. Dünya Savaşı sonrası Latin Amerika’daki örtülü eylemlerle rejim değişikliklerinin incelendiği *In the Shadow of International Law: Secrecy and Regime Change in the Postwar World* başlıklı çalışmada Poznansky’ye göre BM, Amerikan Devletleri Örgütü (OAS) ve diğer uluslararası örgütlerin oluşturduğu düzende Amerikan örtülü eylemlerinin nedenini açık müdahale imkânı olmayan durumlarda kullanmıştır (2018). Poznansky’nin bu tespiti örneğin ABD’nin istihbarı faaliyetlerini soruşturan ve Church Komitesi olarak adlandırılan Senato soruşturma komisyonu genel olarak örtülü eylemleri bir dış politika aracı olarak değerlendirdiği ve bu eylemlerin bir tanımını da yaptığı Senato’nun nihai raporuyla da uyumlu görünmektedir. Church Komitesi’nin Nihai Raporuna örtülü eylem, “Amerikan dış politikasını desteklemek için yabancı hükümetleri, örgütleri, kişileri veya olayları etkilemek amacıyla düzenlenen gizli operasyon veya eylem” olarak tanımlamıştır (Senate Report, 1976, s. 141). Komitenin raporunda ifade edilen örtülü eylemlerin sınıflandırması dört ana çerçevede ele alınmıştır: 1) Propaganda ve psikolojik savaş, 2) Dost ülkelerdeki demokratik partiler ve sendikaların desteklenmesi gibi siyasi operasyonlar, 3) Ekonomik operasyonlar, 4) Karşı isyan ve suikast programlarını da içerecek şekilde paramiliter eylem. Örtülü eylem bu anlamı ile sponsor olan devletin kimliğinin ortaya çıkmadığı/gizlendiği (en azından öyle olduğu varsımı üzerinden) hem devletler hem de devlet dışı aktörlerin davranışlarının etkilenmesini, manipüle edilmesini ve kontrol edilmesini amaçlamaktadır (Godson, 2011, s. XXXI). ABD’de

yürütme üzerinde denetim ve gözetim sorumluluğu olan Kongre'nin örtülü operasyona bakışı ile yukarıda zikredilen CIA planlama kurulundaki örtülü eyleme bakışı ve tasniflendirmesi neredeyse örtüşmektedir. Bu da özellikle Soğuk Savaş gerçeğinde ABD'de yürütme ve yasama arasındaki kavramlaştırma konusundaki uyuma dikkat çekmesi anlamında değerlendirilebilir. Nitekim Amerika'da 3093 sayılı kanunun 50. Başlığı altında örtülü eylemin tanımı da yapılmıştır. Kanuna göre örtülü eylem 'yurtdışındaki siyasi, ekonomik veya askeri şartları etkilemek için Birleşik Devletler Hükümeti'nin rolünü açığa çıkarmayacak veya kamuoyu önünde kabulünü sağlamayacak Birleşik Devletler Hükümeti'nin eylem veya eylemleridir.' (50 U.S. Code § 3093).

Örtülü Eylem, Dış Politika, Milli Güvenlik

Ülkeler üzerinden siyasi hedeflerine ulaşma konusunda planlama safhasına uluslararası sistemde En genel tanımıyla örtülü eylem geleneksel istihbarat toplama operasyonlarıyla elde edilmesi mümkün olmayan dış siyaseti destekleyen siyasi, askeri, ekonomik, ideolojik, kültürel alanlardaki istihbarat eylemleridir. Örtülü eylemler sonuçları itibariyle siyasi karar alıcının dış siyasette hedeflerine ulaşmasını kolaylaştıracak bir gizli eldir. Fakat bu eylemler dış siyaset veya savunma siyaseti yerine geçmez. Çünkü bu eylemler salt kendi başlarına siyaset oluşturmayacakları gibi faaliyet konuları itibariyle gereği gizli ve hassastır. Örtülü eylemler, rollerinin gizlenerek ve sonuçlarının kapalı olarak bir devletin uluslararası sistemin oluşturduğu ekonomik, siyasi, askeri ve ideolojik koşulları, etkilediği faaliyetlerdir. Bu tür faaliyetlerle bir devlet dış siyasetinde ivedi, kısa yoldan, hasımlarının siyasetini önlemek/bertaraf etmek amacıyla istenilen sonuca geleneksel mekanizmalarla ulaşamayacağını değerlendirdiği durumlarda, dış siyasetin milli güvenlik siyaseti içinde belirlenmiş amaçlara ulaşmasının önünü açmaya çalışır. Ancak, bir örtülü eylemin dış siyasette bu kolaylaştırıcı/çabuklaştırıcı (katalizör) etkisini sağlayabilmesi için milli güvenlik ile dış siyaset arasında tutarlılığın yanı sıra ilgili kurumlar arasında eşgüdümün de olması gerekir.

Milli güvenlik siyaseti bir devletin sahip olduğu siyasal değerler üzerinden bekasını (raison d'etre) tanımlamasıdır. Bu değerler bir milletin sahip olduğu toplumsal güçleri harekete geçirmenin yanı sıra kamusal alanda görülen toplumsal ve siyasal eylemlerin doğruluk değerlerini belirlemektedir. Bu bakımdan milli güvenlik sadece toplumsal düzeni sağlayan bir işlevsel nitelik değildir. Milli güvenlik, bir milletin barış içinde yaşayabilmesi için gerekli olan koşulları bir siyasal düzen içinde bütünleştirecek eylemlerin ve bu bütünün savaş koşulları karşısında parçalanmasını önleyecek önlemlere dair kılavuz niteliğindedir. Bu nedenle stratejik bir değere sahiptir. Milli güvenliğin bir siyasetten stratejiye dönüşmesi ise bu siyaseti yürütecek araçların zamana ve mekâna göre amaçlarla tutarlı olmasına bağlıdır. Milli güvenlik ile dış siyaset arasındaki bir amaç ve araç bölümü hiyerarşik bir ilişkiyi ortaya koymaktadır. İşte bu noktada örtülü faaliyetler bu değerler manzumesinin kapsamı dışına çıkarak dış siyasetin amacına ulaşmasında destekleyici ve katalizör bir özelliğe bürünmektedir. Örtülü eylemi bu nokta şu şekilde tanımlamak mümkündür: bir ülkenin milli güvenliği ile dış siyaseti arasındaki ilişkinin uluslararası sistemin ortaya koyduğu değerler ve koşullar veya sistemin üyesi diğer ülkelerin davranışları karşısında farklılık göstermesi durumunda yeniden uyumlu hale getirilmesi için yapılan ekonomik, siyasi, askeri ve ideolojik faaliyetlerden en az birisi ve/veya bu faaliyetlerin toplamıdır. Bu yeniden

uyumlu hale getirme sürecinde yapılan faaliyetler her ne kadar ekonomiden askeri alana kadar çeşitlilik gösterse de hepsi milli güvenlik ile dış siyaset arasındaki ilişkinin siyasal niteliğine vurgu yapar. Bu vurgu milli güvenlikle dış siyaset arasındaki uyumun yeniden tesisinin ortaya koyulması anlamında önemlidir. Bu nedenledir ki bir örtülü eylem kendi başına bir siyaset değil, mevcut bir siyasete desteği ifade eder. Ancak bu tür bir desteğin hem uluslararası sistem hem de devletlerarası ilişkiler bakımından bir krize, diğer ülkelerin algısında bir yok olma korkusuna veya silahlı çatışmaya varacak gerginliklere neden olmaması için öznesi faaliyetin gizli, bu süreçleri yöneten kaynağın örtülü kalması esastır.

Soğuk Savaş döneminde ortaya çıkan örtülü eylem kavramı, genel bir kuramsal çerçeveye sahip değildi. Ancak böyle çerçeveye sahip olması hem bu tür bir eylemi uygulayan ABD ‘milli güvenlik devleti’ (National Security State) (Yergin, 1977, s. 5-6) için hem de bu tür bir eylemi planlayıp icra eden Pentagon ve CIA bürokratları için gereklilikti. Bu gereklilik için yeterli koşulların yaratılması ABD’nin hem diplomatik hem de askeri araçları için de birer belirsizlikti. Bu belirsizlik hem bu tür bir eylemin savaş ile barış arasında tanımlanamamasından hem de eylemin uluslararası siyasetin her düzeyinde görülmesinden kaynaklıydı (Kupperman ve Taylor, 1985, s. 209-210). Buna karşılık Soğuk Savaş’ın ikinci safhasında görülen örtülü eylemler, bu belirsizliği gidermeye yönelik operasyonel tasarımların yapıldığı ve icra edildiği süreçleri ortaya çıkarmıştır. 1981 yılından itibaren Nikaragua’da görülen örtülü eylem bu tür bir operasyonel tasarımın hazırlanmasına ve icra edilmesine örnektir. 1980 yılından itibaren Orta Amerika’daki kırsal gerilla hareketlerinin sonucu gerçekleşen Sandinista Devrimi’nin ABD için yarattığı tehdit ve bu tehdide verilecek karşılık, hem dönemin stratejik çevresinin sağladığı imkânlar ve kısıtlamalar hem de mevcut ABD devlet yapısının işleyişi nedeniyle ‘örtülü eylem’ olarak verilmiştir.

Örtülü Eylem, her ne kadar dış politikada bir kavram olarak bilinse de bir dış politikanın çatısı içine oturtulduğunda kuramsal niteliğinin bir strateji formülasyonu halini aldığı iddia edilebilir. Bu şekil içinde eylemin süreci amaç, yöntem, araçlar ve riskler olarak sıralanabilir. Ancak örtülü eylem ne bir dış politikadır ne de bir stratejidir. Bu tür bir iddiada bulunulmasının nedeni ise örtülü eylemin içeriğini belirleyen değişkenlerin dış politikanın da neticesini belirleyen stratejik çevre ve devlet gücü olmasıdır. Ancak hem dış politika hem de strateji öngörülen amaçların erişilmesini ele alırken örtülü eylem dış politika ve stratejinin uygulanması sırasında ortaya çıkan engelleri ve kısıtlamaları da ele almaktadır. Bu bakımdan örtülü eylem dış politika sürecinin kilitlenmesi durumunda ortaya konan bir kriz yönetimidir.

İki Süper Gücün Etkinlik Mücadelesi: Amerika’nın Arka Bahçesi

Soğuk Savaş’ın ikinci döneminin başladığı 1980’de, ABD-SSCB arasındaki siyasi ve ideolojik gerginlik askeri dengeyle istikrarlı bir hal almıştı (Halliday, 1984, s. 225). Ancak Üçüncü Dünya’da gelişen istikrarsızlıklarla iki süper güç birbirlerine üstünlük kurabilecekleri güç boşluklarına sahip olmuştur (Kupperman ve Taylor, 1985, s. 207). Bu güç boşluklarından biri de Karayip bölgesiydi. Spykman (1955) tarafından ‘Amerikan Akdenizi’ olarak da tanımlanan Karayipler (Spykman, 1955, s. 252), hem ABD tarafından hem de Avrupalı devletler tarafından hammadde kaynağı nedeniyle bir cazibe alanı da oluşturuyordu (Alexander, 1955, s. 181).

Dahası, bu bölgede 19. yüzyıldan itibaren bağımsızlığını kazanan devletlerin egemenliklerini pekiştirme sürecinde merkezci kuvvetlerinin yetersiz olması, dış güçler için birer yatırım ve etki alanı yaratırken ABD için hem siyasi hem de ekonomik yapısına dışarıdan tehdit yaratıyordu (Alexander, 1955, s. 181-183; s. 188). ABD bakış açısından, bölgesel siyasetini Avrupalı devletlerin ırk temelli yönetim ve baskıcı siyasetinin aksine demografik gerçekliklere dayanmış, sermaye ihracıyla oluşturulan pazar olarak tasarlamıştı (Smith, 1996, s. 27-29). Wiarda'ya (1986) göre bu tasarım, dört ilke üzerinde oturuyordu (s. 561):

1. 'Yumuşak Altkarın': Küçük Latin ülkelerinin kronik istikrarsızlığının yabancı güçlere üs erişimi için fırsat sağlamaması.
2. İş gücü ve hammadde arzları ile ABD'nin serbest ticaret ve açık pazar siyasetlerinin desteklenmesi ve böylelikle doğrudan yapılan Amerikan yatırımlarının bölgesel istikrarı sürdürmesi.
3. 'Mahrum Etme': Düşman yabancı güçleri ABD'nin etki alanından uzak tutulması.
4. Barışçıl değişimler ve istikrarın devamı için bölge içi siyasal ilişkilerin takip edilmesi ve kontrol edilmesi.

Bu 'yumuşak karın' bir parçası olan Orta Amerika, 1979'da yaşanan Sandinista Devrimi ile ABD'nin Karayip siyasetine meydan okuyacak koşulları oluşmuştu (Kapcia, 1994, s. 314). Nikaragua'da yaklaşık elli yıllık Somoza rejimi altında gelişen kitle memnuniyetsizliğinin ve 1972 depremi sonrası oluşan yolsuzluğun, mevcut kırsal gerilla hareketi olan Sandinista Kurtuluş Cephesi (FSLN)'nin faaliyetlerini şehirlerde terör eylemleri yapacak şekilde genişletmesiyle ilkbaharda bir siyasal devrim yaşanmıştı (Asprey, 1991, s. 1078-1080). Nitekim bu siyasal devrim, tıpkı 1961 Küba Füze Krizi'nde olduğu gibi, ABD'nin hem Karayip siyasetine meydan okuyacak hem de kendisi ile Sovyetler Birliği arasındaki küresel dengeyi gelecek gelişmelere yol açacaktı (Ataç ve Özcan, 2021, s. 524)

ABD'nin Sandinista Devrimi karşısındaki ilk tutumu geleneksel bir kriz odaklı müdahale yerine ABD diplomasisinin ödül-ceza yöntemi olan 'havuç-sopa' olarak gerçekleşmiştir. (Woodward, 1987, s. 115) Mevcut Karayip siyasetinin özünde bölgesel sorunların tek soruna indirgenebilir olmaması ve birçok sorunun gelişiminde ABD'den bağımsız dinamiklerin olması, bu tutumu açıklamaya yardımcı olacaktır. Ancak bir gelişme, ABD'nin bu tavrını sorgulamamıza neden olmaktadır. Bu da Sandinista Hükümeti'nin komşu El-Salvador'da, tıpkı kendileri gibi faaliyet gösteren, Farabundo Marti Milli Kurtuluş Cephesi (FMLN)'ne silah ve malzeme desteği sağlamasında görülebilir. Bu destek Woodward'ın (1987) iddia ettiği üzere 1981'in erken döneminde CIA istihbarat raporlarında ortaya çıkmaktadır: FMLN liderlerinden Şafık Handal'ın SSCB, Küba ve Doğu Avrupa seyahatleri; Küba ve Nikaragua ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde cephane ve tıbbi malzeme sevkiyatı ve en önemlisi, El Salvador Milli Muhafızları'nın FMLN gerillalarına karşı düzenledikleri baskınlarda ele geçirdikleri, seri numaralarından Vietnam savaşı sırasında Kuzey Vietnam'ın eline geçen Amerikan M16 piyade tüfekleridir (s. 112). Özellikle bu 'ikinci el' M16 tüfekleri, devletlerin güçlerini silahla tanımlandığı 'realist' uluslararası sistem yaklaşımı içinde Sovyet siyasal etkisinin 'silah'la nitelenmesini

engellemek ve 'örtmek' için bir yöntem haline gelmişti. Daha öncesinde de Meksika'da, uyuşturucu üretiminin yoğun olduğu bölgelerde, Hong Konglu aracılarda temin edilen M16'lar bulunmuş ancak, bu silahların ihracı küçük silah kaçakçılığı girişimleri olarak nitelendirilmişti (Howe, 1981, s. 432).

CIA'nın raporlarındaki değerlendirmeler Sandinista Hükümeti'nin SSCB ve Küba desteğiyle devrim ihracına işaret ediyordu. Ancak bu ihracat bir Sandinista dış politikası değil, Sovyetlerin Üçüncü Dünya stratejisinin bir parçasıydı. Ashby'ye (1987) göre 1963'te Sovyet siyaset bilimcilerinin 1959 Küba Devrimi'nin sonuçları üzerinden yaptıkları çalışmalarda, ABD ile SSCB jeopolitik derinliğinin herhangi bir dünya savaşına neden olacak gelişmelere yol açmadan çözüme kavuşturulabileceği vurgulanıyordu (s. 40-41). SSCB'nin ABD'nin yumuşak karnına jeostratejik erişimi ile hem ABD'nin Üçüncü Dünya karşısında 'emperyal' karşılık vermektan çekinmesine vurgu yapılırken aynı zamanda da askeri-teknolojik maliyetlerin getireceği yükten kaçınarak stratejik getirisi yüksek olan hamlelerde bulunabileceğini öngörülmüyordu. (Kupperman ve Taylor, 1985, s. 208). Bu 'erişim'in yüksek getirisi, Üçüncü Dünya bölgelerinde devrim sonrası Sovyet askeri gücünün alana girmesi ve bu bölgelerdeki Batı blokunun hammadde kaynaklarının ve deniz ulaşım hatlarının Sovyet engeline takılmasıydı (Kupperman ve Taylor, 1985, s. 208). Ancak böyle bir getiri için bölgesel bir vekil gerekiyordu. Nikaragua'daki Sandinista Devrimi için Küba vekâlet görevini üstlenmişti. ABD ambargosuyla dış ticaret açığı kronikleşen ve bu nedenle dış politikada 'bağılantısızlar'a yönelebilecek Küba'nın COMECON (Council for Mutual Economic Assistance) üyeliğiyle SSCB'ye ekonomik olarak bağımlı hale getirilmesi ve politbüroğunun SSCB'de eğitim görmüş üyelerden oluşturulması amaçlanıyordu. (Ashby, 1987, s. 51-55). Küba'nın SSCB'nin jeostratejik erişimi için bir vekillik pozisyonunda olması ve pozisyonunu Nikaragua üzerinden gerçekleştirilebilmek için bir imkân yaratması, ABD için ciddi bir tehdit olarak algılanmıştı. Nitekim tehdit algısı, istihbarat değerlendirmeleri kadar bu değerlendirmeleri doğrulayacak emarelerin izlenmesini de zorunlu kılıyordu. Bu bakımdan 1980 Sandinista Devrimi'nin hem ABD-SSCB ilişkilerine hem de bölgedeki gelişmelere muhtemel etkisinin neler olabileceğine dair görüşler, Sovyetlerin 1974-1980 arasında değişen siyasal nüfuz alanları göz önüne alındığında doğrulanmış gibidir. Bu çerçevede Sovyet etkisi özellikle Vietnam, Kamboçya, Laos, Angola, Mozambik, Nikaragua, Etiyopya, Güney Yemen ve Afganistan'da artarken; Gine, Bangladeş, Somali, Hindistan, Irak ve Kongo'da azalma göstermiştir. (Woodward, 1987, s. 135-136). Siyasal nüfuz alanlarıyla ilgili istihbarat raporlarına alternatif olarak bahsi geçen yıllar arasında Sovyetlerin Üçüncü Dünya ile olan siyasal-diplomatik ilişkilerinde görülebilmektedir (Papp, 1986, s. 68-69). Siyasal nüfuz eğilimi üzerinden değerlendirmenin amacı klasik istihbarat alanında elde edilen bilginin 'tek çıktı' olarak okunmasındaki tehlikedir. Soğuk Savaş döneminde üretilen istihbaratın içeriği genellikle siyasi liderlik yapısının politikalarındaki "istikrarın devamı"na göre kaleme alınırken Nikaragua örneği bunun bir istisnası olarak ortaya çıkmaktadır. ABD'li karar alıcı bu süreçte politik istikrarının doğrulanmasına yönelik istihbarat öngörülerinden ziyade Nikaragua ile ilgili istihbarat analizlerinde hedefteki ana aktörlerin muhtemel hareket tarzlarıyla ilgili objektif değerlendirmelere yer verilmiştir (Armstrong, Leonhart, McCaffrey ve Rothenberg, 1992, s. 240-242).

Dış Politika-Örtülü Eylem ve Nikaragua'da Rejim Değişikliği Süreci

ABD'nin Sandinista Hükümeti'ne karşı seçenekleri Sovyet siyasal nüfuzunun Üçüncü Dünya'daki etkisine yönelik istihbarat raporlarında yer almaktadır. Söz konusu raporlarda ABD-SSCB krizinin çatışmaya dönüşünü engelleyeme yönelik nasıl bir tutum takınılacağına yönelik vurgular ön plana çıkmaktadır. ABD'nin Karayip siyaseti ve Küba'nın Nikaragua üzerinden Sovyet vekâleti üzerinden takınılacak politik tutum kısıtlamalar ve imkânlar dâhilinde gelişmiştir. Ancak bu hususta ABD Dışişleri Bakanı Alexander Haig'in önüne konan seçenekler pragmatik bir özellik de göstermektedir. Örneğin bu çerçevede ABD 1972 depremi sonrası başlattığı mali yardımı kesmiştir. Mevcut seçenekler savaş veya savaşa yakın –deniz ablukasını uygulamak gibi- müdahaleleri içermezken uluslararası zorunluluklar ABD'yi savaşa yakın önlemleri içeren bir seçeneğe yönlendirmiştir (Woodward, 1987, s. 116-117). Bunun nedeni komşu ülkelere yayılması durumunda Nikaragua'daki devrim ihracının başarısını belirleyecek faktörün SSCB ve Küba'nın desteği olmasıydı. Bu nedenle komşu El Salvador'da gerçekleşebilecek muhtemel bir devrim, devrimin ihracı sürecinde durdurulmalıydı (Woodward, 1987, s. 117). El Salvador'da devrim sürecine girilmesi ihtimali doğduğunda bu noktada Küba veya aracısı olan Nikaragua'nın da önlenmesini gerektiriyordu. Böyle bir önleme ise ABD'nin bölgede uygulamak istemediği muhtemel bir askeri müdahaleyi de kaçınılmaz kılıyordu. Askeri müdahalenin ortaya çıkarttığı riski stratejik alanda SSCB'nin bir karşı hamlesine de zemin hazırlayabilirdi. İşte bu muhtemel durdurma ve/veya engelleme süreçlerinde açık askeri müdahaleyle gösterilecek bir siyasi tercih yüksek risk taşıyacağından, eylemin mahiyetinin 'örtülü' olmasını zorunlu kılıyordu.

Alternatif seçeneğin örtülü bir eylem olarak planlanması ve icrası süresince, Nikaragua örneğinde, ABD milli güvenlik devletinin farklı kurumlarının yoğun koordinasyonu NSC (National Security Council- Milli Güvenlik Konseyi) üzerinden sağlanmıştır (Gutman, 1988, s. 64). Nikaragua'ya yönelik oluşturulan dış politika mimarisinin bölgesel olarak Küba'nın ve küresel olarak SSCB'nin tutumlarıyla tıkanması nedeniyle krize girdiği süreçte de NSC, Dışişleri bürokrasisinin yürüttüğü siyasette tıkanıp noktaya kadar elde edilen kazanımları ve araçları örtülü eylem için yeniden örgütlemiştir. Bu bakımdan NSC'nin örtülü eylem üzerindeki etkinliği Allison'un (1971) hem örgütsel süreç modeliyle hem de bürokratik siyaset modeliyle uyum göstermektedir. Allison'a göre devlet, üniter bir yapıdan çok hem bünyesindeki birimler üzerinden sorunları algılayıp, muhtemel çözümleri sunan hem de birimler arasındaki rekabeti uygun kanallar üzerinden bir pazarlık süreci olarak çıkararak bir yapıya sahiptir (s. 55-56; s. 69-70). Nitekim bu durumda da kurumların birbirine karşı üstünlük kurmaya yönelik bir yoruma izin vermemektedir. Bu anlamda örtülü eylem süreci bir dış politika inşası olmadığı gibi bir strateji formülasyonu olmadığı da söylenebilir. Tıkanmış dış politikanın yeniden dizaynı sürecinde örtülü eylem dış politikanın yerini tutmadığı gibi bürokratik siyaset içinde de pazarlık edilemeyecek kadar önemlidir. Bunlardan ayrı olarak örtülü eylem yetkisinin Başkan tarafından istismar edilmesi veya kötüye kullanımı durumunda bölgesel bir savaşa neden olmaması için Kongre tarafından Bolend yasa değişikliğiyle (Bolend Amendment) kısıtlanmış olması (Gutman, 1988, s. 117) nedeniyle, ABD

Başkanı'nın örtülü eylem kararı ile ilgili gerekçeleri de NSC'nin sağlayacağı etkinliğe bağlıydı. Bu nedenledir ki dönemin ABD Başkanı Ronald Reagan Nikaragua hakkında NSC'de paylaşılan veriler öngörüsünde Kongre'ye 'Başkanlık Bulgusu' (Presidential Finding) sunarak ileride karar vereceği örtülü eylemin iç siyasetteki meşruluğu da temellendirilmiştir. (Woodward, 1987, s. 116; Secret Presidential Finding, 1981). Nitekim Reagan, bu kararıyla NSC'yi yalnızca bürokratik bir örgüt olarak değil dış politika uygulamasında asli bir unsur olarak kullanma cihetine gitmiş görünmektedir. Bu nedenle hem Reagan Doktrini'nde ortaya konulan otokrat ülkelerdeki demokratik hareketlerin desteklenmesi iddiasını temel alacak hem de milli güvenlik meselelerinde Kongre'ye ve dünyaya karşı elini güçlendirilebilecek bir destek NSC'yi kullanmıştır (Reagan, 1982; Snow ve Brown, 1994, s. 57-60). Başkan'ın örtülü eylem konusunda son kararı veren merci olması, Allison'un (1971) örgütlenme ve bürokratik modellerinin yanında rasyonel aktör modelini de ortaya koymaktadır: stratejik sorunlara karşı çözümler sorunu algılayan öznenin kazanç fazlaştıracak seçimi yapmasına bağlıdır (s. 50-51). Kısacası örtülü eylem sistem, devlet ve birey seviyelerinde çeşitli konseptlerin görülebildiği bir kriz yönetimi olmuştur.

Başkanlık Bulgusu ile Başkan'ın örtülü eylem kararı arasındaki süreç, planlama ve icra safhaları için gerekli stratejik kaynakların bir araya getirilmesidir. Bu kaynaklar, önceden de vurgulandığı üzere bir dış politika veya strateji inşası için değil, dış politika çıktıları arasında riski yükselten krizleri ve bu krizler nedeniyle zorunda kalınabilecek strateji değişimlerini önlemek içindir. Bu kaynakların ortaya konmasıyla sıralı bir eylem silsilesine alınması ise operasyonel bir tasarım gerektirmektedir. Bu bakımdan bu tür bir tasarım çatışma alanındaki bir operasyonel planlamanın 'Kararlılık,' 'Şekillendirme,' 'Besleyicilik' ve 'Ana Gayret' hatlarıyla ortaya konmaktadır (U.S. Army Command and General Staff College, 2006, 1-7). Bu hatlar üzerinden Nikaragua'daki örtülü eylem yorumlandığında ortaya çıkan süreç her bürokratik kurumun sorumluluk aldığı ve aynı zamanda algılanan sorunların çözümleriyle ilgili eylemlerin birbirini tamamladığı ortak bir dış politika çıktısı sağlamaktadır:

Kararlılık: Nikaragua ile pazarlık sürecini tamamlamak, Küba'nın vekaletini dışlamak, SSCB'nin jeostratejik erişimini engellemek.

Şekillendirme: El Salvador'un istikrarını korumak, Nikaragua'yı fiziki olarak 'yormak'.

Besleyicilik: Nikaragua'daki Anti-Sandinist Demokratik güçleri bölge ülkeleri gözünde meşrulaştırmak, Nikaragua'ya olan yaptırımları sürdürülebilir kılmak, Honduras Ordusu'nu askeri olarak 'ayakta kalmaya muktedir' kılmak.

Ana Gayret: Orta Amerika'da 'Geri İtme'yi (Rollback) sağlamak.

Milli güvenlikle ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonla kararlaştırılmış net siyasi çıktıların hem dış politika hem de milli güvenlik politikalar arasındaki korelasyonu sağlayacak olan örtülü eylem taslağı bu noktada önem kazanmaktadır. Başkan Reagan'ın yayınladığı Nikaragua örtülü operasyonuna onay veren 'Milli Güvenlik Karar Direktifi 17 icra sürecini ortaya koymaktadır (Reagan, 1982). Direktifin maddeleri kısaca özetlendiğinde,

tasarlanan operasyonel hatlar için ABD milli güvenlik devleti aygıtı içindeki görev ve yetki dağılımları ortaya çıkmaktadır:

İç kamuoyunun desteğini sağlayacak bir bilgi harekâtı için görev gücü oluşturulması;

1982 yılı bütçesine ek bir bütçe ile Orta Amerika ülkelerine mali yardım sağlanması;

ABD Başkanı'na verilen 'cüzdan gücü' yetkisinin El Salvador ve Honduras'a yapılan askeri yardımın artırılması için kullanılması;

Nikaragua'daki anti-Sandinist/demokratik toplumsal kuvvetlerin desteklenmesi ve bunların askeri kabiliyetlerinin oluşturulması için Nikaragua dışında eğitim yerleri sağlanması;

Bölge ülkeleri arasındaki istihbarat kabiliyetlerinin geliştirilerek işbirliğinin artırılması;

Sandinista hükümetinin kamusallaştırma kararını verene kadar ticaret ve kredi işlemlerinin devam ettirilmesi;

Küba'ya uygulanan ekonomik yaptırımların sertleştirilmesi;

Ayaklanma hareketlerine karşı bölgesel işbirliksel güvenliği geliştirecek yatay ve dikey temasların gerçekleştirilmesi;

Küba'nın hem Orta Amerika'da hem de çevresinde göstereceği kuvvet projeksiyonuna karşı askeri hazırlıkları geliştirmek ve Küba'ya karşı askeri planlar hazırlamak.

Direktifin maddeleri operasyonel olarak birbirini izleyen süreçler şeklinde planlanmıştı. Ancak eyleme geçme kurumlar arası koordinasyonu mümkün değildir. Bundan ayrı olarak örtülü eylemi planlayanlar, icra sürecinde planlanan aşamaların birbirlerine zıt sonuçlar ve iç içe geçmiş ikilemler yaratmamasından da sorumludur. Hem bu koordinasyon hem de bu sorumluluk, sonuçları itibarıyla ABD'nin genel dış politikası içinde riskleri önleme ve faydaları artırma NSC'nin nezaretinde gerçekleşmiştir.

Bu direktifle ABD, Orta Amerika bölgesinde yaşanan gerilla hareketleriyle devrimlerin ileride Sovyetler için küresel, Kübalılar için de bölgesel bir koz yaratmaması için Amerikan stratejik kabiliyetlerinin diriltildiği örtülü eylem talimatı oluşturmuştur. El Salvador'un siyasal ve ekonomik olarak desteklenmesi (Gutman, 1988, s. 22-23), Honduras ordusunun yapılandırılması ve ortak tatbikatlarla güç gösterisinde bulunulması (Gutman, 1988, s. 143) ve Nikaragua'daki silahlı muhalefetin ülke dışından desteklenerek mücadelesinin sürdürülebilir hale getirilmesi (Gutman, 1988, s. 46-47, s. 56-57), Direktif 17'nin teknik süreçlerini ortaya koymaktadır. Kısacası bu kararname ile 'Örtülü Eylem' dış politikada savaş ve barış arasında tanımlanamayan meydan okumalara ve bu meydan okumaların dış politika ile stratejide neden olduğu krizlerin operasyonel planlama ve icra ile karşılık verilmesi ve yönetilmesidir.

Sonuç

Dış siyaset milli güvenlikle tutarlı olsa da örtülü faaliyetin ortaya koyduğu farklı dil bu eylemlere sıra dışı bir anlam vermeyi gerektirir. Bir örtülü eylem, dış siyasetin icrasından sorumlu kurumların arasındaki eşgüdümeye istihbarat servislerinin de katılmasını sağlayarak, servislere dış siyasetin değerlendirilebileceği koşullarla uyumlu bir dil alanı kazandırır. İstihbarat servislerinin dış politika yapımından ayrı bir şekilde icra safhasında da yer alıyor olması örtülü eylemleri-istihbarat servisleri arasındaki ilişkinin özel bir alanını oluşturur. Nitekim Soğuk Savaş'ta iki süper gücün etki alanlarının korunması ve bir diğerinin müdahalesini önlemeye yönelik faaliyetleri içerisinde ABD'nin arka bahçesi konumundaki Karayip'lerde stratejik öneme sahip Nikaragua'daki muhtemel uluslararası komünizmin yayılması tehdidinin oluşturduğu algı, Amerika'yı bu ülkede örtülü faaliyetler yürütülmesi konusunda teşvik etmiştir. Örtülü eylem sayesinde ki Amerikan istihbarat servisi dış politika oluşturma ve karar verme sürecinde karar destek mekanizmasından ayrılarak istisnai bir şekilde dış politika icrasında yer almıştır. Fakat bu alan istihbarat servislerinin ve örtülü faaliyetlerin kendine has özelliği dolayısıyla gri alanın içinde yer alır. Gri alan, içindeki kavramların kendi aralarında oluşturduğu mantık ile bir bakımdan siyasal karar-alıcının yorumlarını örtülü bir şekilde uluslararası sistemin rekabetine ve iş birliğine yansıtmaktadır. Bu dilin açık ve yalın olması diğer ülkeler tarafından tehdidin ilanı veya anarşinin mantığı olarak algılanabilir ve bu durum faaliyetin hassasiyetini belirler. Bu nedenle muhtemel sonuçlarının dış siyasete etkisi sonucu örtülü eylemlerin planlanması ile icra safhaları bizzat en üst düzeydeki siyasal karar-alıcının sorumluluğunda ve kontrolünde olmalıdır. Nikaragua vak'ası şunu göstermektedir ki özellikle taraflardan birinin etki sahası olarak kabul edilen bir coğrafyadaki dış politikada gerçekleşen tıkanma hem Başkan'ın stratejik bakış açısında hem de iç politikadaki meşruluğu çerçevesinde dikkat çekmektedir. Bu halde de örtülü eylemin gizli ve geleneksel istihbarat yöntemlerinin ötesinde gerçekleştirilmesi mümkün olmuştur. Nikaragua'daki tıkanma sürecinin ABD'nin etki alanında gerçekleşmesi, örtülü eyleme şüphe bırakmayacak bir gereklilik kazandırmıştır. Ancak bu gerekliliğin örtülü eylem içinde tutarlılığı, bürokratik kurumların koordinasyonu ile sağlanabilmiştir. Kongre seviyesindeki iç siyaset ve Başkan arasında ortaya çıkan icra ve denetleme iş birliği de milli güvenlik karar-alma mekanizması içinde şekillenmişti. Bu haliyle icrasıyla mümkün olmuştur. Bu süreç de örtülü eylemin dış politikadaki kolaylaştırıcı özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynakça

- Alexander, L.M. (1955). *World Political Patterns*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Allison, G.T. (1971). *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. M.H. Halperin ve A. Kanter içinde, *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective*. Boston MA: Little, Brown and Company.
- Armstrong, W. C., Leonhart, W., McCaffrey, W. J., ve Rothenberg, H. C. (1995). *The Hazards of Single-Outcome Forecasting*. H. Bradford Westerfield içinde, *Inside CIA's Private World* (s. 238-254). New Haven, CT: Yale University Press.
- Ashby, T. (1987). *The Bear in the Backyard: Moscow's Caribbean Strategy*. Lexington: DC Health and Company.
- Asprey, R. B. (1994). *War in the Shadows: The Guerrilla in History*. New York: William Morrow and Company.
- Ataç, K.K. ve Özcan, B.S. (2021). 1962 Küba Krizi: Amerikan Arşivleri Üzerinden Bir Okuma. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 17(39): 522-561.
- Foreign Relation of the United States. (1951). Paper Prepared in the Office of Policy Coordination of the Central Intelligence Agency. 1950–1955, THE INTELLIGENCE COMMUNITY, 1950–1955, Erişim Tarihi: 2 Eylül 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55intel/d61>.
- Godson, R. (2011). *Dirty Trick or Trump Card: U.S. Covert Action and Counterintelligence*. (7. Baskı). New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Gutman, R. (1988). *Banana Diplomacy: The Making of American Policy in Nicaragua 1981-1987*. New York: Simon and Schuster.
- Halliday, F. (1984). *The Making of the Second Cold War*. London: Verso.
- Howe, R.W. (1981). *WEAPONS: The Shattering Truth about the International Game of Power, Money and Arms*. London: Abacus.
- Kapcia, A. (1994, September). Review: What Went Wrong? The Sandinista Revolution. *Bulletin of Latin American Research*, 13(3), 311-318.
- Kupperman, R.H. ve Taylor Jr., W.J. (1985), *Special Supplement: Low Intensity Conflict, the Strategic Challenge*, G.E. Hudson ve J. Kruzal içinde, *American Defense Annual 1985*, Lexington: DC Health and Company.
- National Security Decision Directive 17. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2021. <https://www.reaganlibrary.gov/public/archives/reference/scanned-nsdds/nsdd17.pdf>

O'Rourke, L.A. (2018). *Covert Regime Change: America's Secret Cold War*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Papp, D. S. (1986). *Soviet Policies Toward the Developing World During the 1980s: The Dilemmas of Power and Presence*. Maxwell AFB, Alabama: Air University Press.

Reagan, R. (1982, June 8). Address to Members of the British Parliament. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2021. <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/address-members-british-parliament>.

Secret Presidential Finding, March 9, 1981. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2021. https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/documents/d-nic-5.pdf

Senate Report. (1976). *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*. United States Senate together with Additional, Supplemental, and Separate Views. Senate Report, 94th Congress, 2 session, Report No. 94-755, April 26, 1976, Washington D.C.

Smith, P.H. (1996). *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Snow, D. M. ve Brown, E. (1994). *Puzzle Palaces and Foggy Bottom: US Foreign and Defense Policy-making in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Spykman, N. J. (1955). *Political Geography of the Americas*, Harold Sprout ve Margaret Sprout içinde, *Foundations of National Power* (s. 252-262). New York: D. Van Nostrand Company, Inc.

U.S. Army Command and General Staff College. (2007). *Battle Book ST-100-3 AY-07-08*. Fort Leavenworth, Kansas.

United States Special Operations Command. (2015). *Gray Zone, White Paper*, 9 September. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2021.

U.S. Code, 50 U.S. Code § 3093, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3093#e>, Erişim Tarihi: 2 Eylül 2021.

Wiarda, H.J. (1986). *Updating US Strategic Policy: Containment in the Caribbean Basin*. T. L. Deibel ve J.L. Gaddis içinde, *Containment: Concept and Policy: Volume 2* (s. 559-579). Fort McNair Washington DC: National Defense University Press.

Woodward, R. (1987). *VEIL: The Secret Wars of the CIA 1981-1987*. London: Simon & Schuster.

Yergin, D. (1977). *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*. Boston MA: Houghton Mifflin Company.