

AMERİKAN YARDIMI VE KALKINMA MESELESİ

(Bu yazı 16 Kasım 1953 günü Siyasal Bilgiler Fakültesinde verilen bir konferansın metnidir).

Konferansı veren :
Redvers Opie

Çeviren :
Asistan Cemal MIHÇIOĞLU

Evvelâ Siyasal Bilgiler Fakültesi mensupları huzurunda konuşmak üzere davet edilmekten büyük bir şeref duyduğumu ifade etmek isterim. Konferans mevzuunu tesbit ederken bütün Fakülte mensuplarını alâkadar edecek genişlikte bir konu üzerinde durmayı daha uygun buldum. Mevzuu belki çok geniş bulacaksınız; fakat bütün genişliğine rağmen konumuz, Amerikan dış politikasının bir vasıtası olarak dış yardımların takip ettiği gelişme seyrinin sadece bir veçhesini ele almaktadır. Asıl konumuz, esas itibariyle uzun vâdeli bir iş olan iktisadî kalkınma olmakla beraber, yardım politikasının bu veçhesini, politikanın diğer veçheleriyle olan münasebetlerini gözönünde tutarak ele almamız icap eder. Gerçekten, Amerikan dış politikasında yardım tekniği, dünyada iktisadî ve siyasî istikrarı sağlamak gayesiyle, bir kısmı yakın ve âcil, bir kısmı daha uzak ve o kadar müstacel olmıyan karışık bir takım meselelerin hallinde bir vasıta olarak kullanılmıştır ve kullanılmaktadır.

İddiasız bir konferans irticalen verilen vaız gibi gevşek ve dağınık olmak tehlikesine maruzdur. Buna mukabil en iyi vaızlar bazan çok basit metinler üzerinden verilmiştir. Bu itibarla konferansımızı basit bir iddiaya istinat ettirmek istiyorum: «Dünyanın iktisaden kalkınmasında tek başına Birleşik Amerika'dan pek fazla şey beklenmemelidir.» Bu iddianın ispatında ve iktisadî kalkınmanın, dış yardımın diğer gayeleri ile olan münasebetlerinin, doğru bir görüş zaviyesinden incelenmesini temin maksadıyla, ilk merhale olarak Amerikan dış yardım politikasının kısa bir tarihçesini çizmek isterim.

Bugün dış yardım tabirini, devlet tahsisatının, Amerikan dış politikasının güttüğü gayeleri gerçekleştirmek üzere, yabancı memleketlere ikraz veya bağışlar şeklinde verilmesi mânasında kullanmaktayız. Faizli ikrazlar, ancak bunların yapılmasında sırf alelâde ticarî mülâhazalar müesir olmadığı takdirdedir ki dış yardım mefhumunun şümülüne girerler.

Bu mânada dış yardım mefhumu, hususî malî müesseselerin ve Amerikan Hazinesinin müttefik memleketlere mühim meblâğlara varan ikrazlar yapmaya başladığı Birinci Dünya Harbi esnasında mevcut değildi. Bu ikrazlar münhasıran ticarî mahiyette idi. Bu usul, zamanın tatbikatına da uygundu. Meselâ İngiltere, müttefiklerine yaptığı malî yardımlarda, bir asır önce Napoleon'a karşı teşkil edilen koalisyonlarda kullanılan sübvansiyonlar yerine, ilerde ödenmek üzere ikrazlarda bulunmayı bilerek tercih etmişti. Birinci Dünya harbinden sonra Birleşik Amerika, müttefikler arasındaki harp borçlarının ve tazminatların kaldırılması yolundaki fikir ve tekliflere mukavemet etmişti. Bu görüş tarzı, iki harp arasındaki devrede Amerikan politikasına hâkim olmakta devam etti. Hattâ İkinci Dünya Harbinin patlak vermesinden sonra dahi, ödenmemiş harp borçları, Amerika'da hararetli bir mesele halinde idi. Birinci Dünya Harbi sonrasının bu acı tecrübesini gözönünde bulunduran Amerikan hükûmeti, tecavüze uğrıyan memleketlere yeniden yardım etmek zarureti ortaya çıkınca, yeni harp borçları yaratmamaya kat'î olarak karar vermiş bulunuyordu.

1939 Eylülünden 1941 Aralığına kadar süren tarafsızlık devresi zarfında, Amerikan politikası şu iki zıt kuvvetin tesiri altında idi: Amerikan milletinin bir Avrupa harbine girmemek karar ve azmi; Mihver devletlerinin harbi kazanması halinde Birleşik Amerika'nın iktisadî ve siyasî emniyetinin tehlikeye gireceği hususundaki gittikçe kuvvetlenen kanaat. Bu iki zıt kuvvet o kadar bârizdi ki İkinci Dünya Harbi'nin ilk on sekiz ayı, Amerika'da bu iki devrin iki mümtaz tarihçisi, Profesör Langer ve Gleason tarafından haklı olarak "The Challenge to Isolationism" (İnfiratçılığa Meydan okuma) devresi diye tavsif edilmişti.

Bu iki zıt kuvvet arasındaki mücadele hayli hâdiseli geçti. Hükûmet, Amerikan halkı tecavüze uğrıyan memleketlere yapılacak yardımın Birleşik Amerika'nın menfaatleri bakımından hayatî bir önem taşıdığına kani oluncaya kadar bir takım dolambaçlı tedbirler almak mecburiyetini hissetti. Bu meyanda hükûmet, iş adamlarının kanunî yollardan İngiltere'ye silâh satabilmesini temin için Amerika'da ihtiyaçtan fazla bir milyonu mütecaviz tüfek ve sair harp malzemesinin mevcut olduğunu ilân etti. Keza İngiltere'ye, batı yarım küresindeki üslerinden faydalanma karşılığı olarak orta büyüklükte elli destroyer verilmesi kararlaştırıldı. Mücadele- nin en hararetli safhası, Kongre'nin, âcil harp ihtiyaçlarını karşılamak üzere Ödünç Verme ve Kiralama usulünü tasvip etmesi zamanına rastlar. Müstakbel müttefiklere yardım etmek üzere alınan bu kararda dahi Birleşik Amerika, yardımın bizatihi kendisi bakımından arz ettiği fayda üzerinde önemle durdu. Hattâ Mart 1941 tarihli Ödünç Verme ve Kiralama Kanununun resmî titri «Birleşik Amerika'nın Savunmasını Teşvik hakkında Kanun» idi.

Bu kanunun çıkması infiratçılığı tamamen yok etmediyse bile onun için öldürücü bir darbe teşkil etti. Bundan sonra Birleşik Amerika demokrasi dünyasının silâh deposu haline geldi. Amerika'nın tarafsız olduğu devrede dahi, bu yardımın, Birleşik Devletlerin güvenliği bakımından hayati önemde telâkki edilen otuz sekiz memlekete verilebileceği ilân edilmişti. Hernekadar Kongre'nin bu kararı, o zamana kadar hiçbir tarafsız memleketin göstermediği bir cömertliği ifade ediyor idiyse de, yardım kayıtsız şartsız verilmeyecekti. Kanun, yardımın, Birleşik Amerika savunmasının takviyesi gibi umumî bir faydadan maada birtakım «menfaatler» temin etmesini derpiş ediyor, fakat mukavele şartlarının, bu arada ödünç verme ve kiralama sona erdiği zaman hesapların ne şekilde tasfiye edileceğinin tayin ve tespitini Cumhurbaşkanı bırakıyordu. Bu duruma göre, ödünç verme ve kiralamadan istifade edecek memleketlerle anlaşmalar imzalanması icap ediyor, bu ise Amerikan yardım politikasının bir formüle bağlanması için yeni bir fırsat teşkil ediyordu.

Henüz Ödünç Verme ve Kiralama ortada yokken, hattâ Birleşik Amerika'nın harbe böyle aktif bir surette iştirakinin akla bile getirilmediği bir zamanda, Amerikan hükûmeti, harpten sonra alınacak tedbirlere karşı büyük bir alâka göstermekteydi. İngiltere ile gayri resmî görüş teatileri 1940 yılında başlamış, fakat Fransa'nın sukutunu müteakip inkıta uğramıştı. Maamafih Ödünç Verme ve Kiralama Kanunu çıktıktan biraz sonra ilk Ödünç Verme ve Kiralama Anlaşması üzerinde İngiltere ile fiilî müzakerelere geçilmişti. Müzakereler esnasında harpten sonra kurulacak ekonomik sistemin umumî şekli bahis konusu olmuş ve bu konu üzerinde beliren görüş ihtilâfları müzakerelerin uzamasına yol açmıştı. Anlaşmanın yapıldığı 1942 Şubatından önce, Birleşik Amerika harbe girmiş ve neticede «Ödünç Verme ve Kiralama Anlaşması» adını taşıyan bu muahedeye bu defa «Tecavüze Karşı Mütekabil Yardımlaşma Esasları üzerinde Anlaşma» adı verilmişti. Maamafih bu anlaşma daha ziyade «Ödünç Verme ve Kiralama Esas Anlaşması» adı ile maruftur.

Bu anlaşmanın resmî titri, yardımın karşılıklı olduğu ve yalnız müdafaada değil, aynı zamanda harpten sonra dünyaya yeni bir nizam verilirken de müşterek ve karşılıklı olan bir menfaate istinat etmekte olduğu vâkiasını kabul ve ifade ediyordu. Bu Ödünç Verme ve Kiralama Anlaşmasının meşhur VII nci maddesi, harp esnasında Birleşmiş Milletler için harp sonrası kalkınma plânlarının hazırlanmasında bir nevi iktisadî anayasa vazifesini gördü. Gerçi Kongre, ödünç verme ve kiralama usulünün harpten sonraki kalkınma için kullanılmıyacağını, hele bu usulden -geri ödeme hali müstesna- yardım gören memleketlerin sulh devresi içinde iktisadî bünyelerini kuvvetlendirmek için hiç faydalanamıyacaklarını açıkça belirtmişti. Bununla beraber harp içinde yapılan yardımlar, harp sonrası

kalkınmasında dünyaya rehberlik etmek hususunda Amerikan politikasının bir vasıtası oldu.

Bu yedinci maddenin birinci paragrafı, ödünç verme ve kiralama karşılığı Birleşik Amerika'ya temin edilecek menfaatlerin tayin ve tespiti sırasında mukavele şartlarının «iki taraf arasındaki ticareti müteessir etmemesi, bilâkis her iki taraf için de müsait iktisadî münasebetleri teşvik etmesi ve bütün dünya ekonomik münasebetlerini ıslaha medar olması» icabettiğini beyan ederek başlamaktadır. Böyle bir hüküm konurken, ödeme sırasında ortaya çıkabilecek güçlüklerin daha başlangıçtan önüne geçileceği ümit edilmişti. Karşılıklı menfaatlere hâdim iktisadî münasebetler, «istihsal ve istihdamın, emtia mübadele ve istihlâkinin geliştirilmesine, milletlerarası ticaretteki her türlü fark gözetici muamelelerin bertaraf edilmesine, tarifelerin ve ticareti tahdit eden diğer engellerin azaltılmasına... müteveccih gerekli millî ve milletlerarası tedbirler alınmak suretiyle» tesis edilecekti. Bu tedbirler, ancak tarafların üzerinde mutabık kalması şartı ile alınacak ve aynı şekilde düşünen diğer memleketlerin de iştirakine açık tutulacaktı. Yedinci maddenin ikinci paragrafı «mevcut iktisadî şartların ışığı altında, yukarıda beyan edilen gayelere varmanın en iyi yollarını tayin ve tespit etmek üzere» müzakereler yapılacağını ifade etmekteydi.

Yedinci madde hükümlerine göre toplanan konferansların birincisi 1943 te Hot Springs'de içtima eden ve FAO (Gıda ve Ziraat Teşkilâtı) nı kuran Gıda Konferansıdır. Maamafih, Milletlerarası Para Fonu ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasına vücut veren 1944 tarihli Bretton Woods Konferansı, ehemmiyet bakımından ondan çok daha üstündür. Amerika'nın en geniş yardım ve iştirakte bulunduğu bu müesseseler, dünyada istikrar ve ekonomik gelişme âmili olacak yardımları temin edecek bellibaşlı vasıtalar olarak kurulmuşlardı. Bretton Woods Konferansına takaddüm eden müzakereler esnasında İngilizler, tahsisatının büyük kısmı Birleşik Amerika'dan gelmek üzere, 25 ilâ 30 milyar dolarlık bir masrafı icap ettiren bir para müessesesinin kurulmasını teklif etmişlerdi. Fakat Amerika'da ne hükûmet, ne de halk, harp sonrası imar faaliyetlerinin bu meblâğlara yaklaşan miktarlarda paraya ihtiyaç göstereceği yolunda bir takım tahminler yapılmış olmakla beraber, bu kadar geniş çapta yardımda bulunmaya psikolojik bakımdan hazır değildi.

Harp esnasında harp sonrası imar faaliyetleri için plânlar hazırlamak hususunda sarf edilen bütün gayretlere rağmen, Japonya'da harbin beklenmedik bir surette erken sona ermesi üzerine yardım dramatik bir süratle durdurulmuştu. Ödünç Verme ve Kiralama Kanununun ruhuna ve lâfzına göre bu çeşit yardımın derhal kesilmesi icap ettiği kanaati hâsıl olmuştu. O zamana kadar dış memleketlere cömertçe akıtılan yardıma bu

defa sadece bedeli ödenmek şartıyla devam edilebilecekti. Ortada harp sonrası imar meselesini esas itibariyle İngiltere'nin kalkınması meselesi olarak görmek yolunda bir temayül mevcuttu. Bunun neticesi olarak, 1945 yılı sonunda İngiltere ile yapılan malî ve ticarî anlaşmalarla bu memlekette Amerika Birleşik Devletleri tarafından, beş senelik muvakkat bir müddet için faiz ve mürettebat ödenmemek üzere, bir milyar 750 milyon dolarlık bir borç verilmişti. İmar meselesinin bütün Avrupa'ya, sonra da bütün dünyaya şamil bir mesele olduğu kanaati Washington'da ancak tedricen teşekkül etmiştir.

Şurasını da hatırlamak icab eder ki, harp esnasında ve harpten sonra siyasî ve iktisadî kalkınma hazırlıkları yapılırken, diğer Birleşmiş Milletler üyeleri Sovyetler Birliği'nin, aksi kat'iyetle sabit oluncaya kadar, bu hususta işbirliği edeceğini farzetmek temayülünde idiler. Bretton Woods Konferansında Rusya'nın, ruble dünya para sisteminden ayrı bulunduğu müddetçe işbirliği edeceği tarzındaki mânidar vaadini hatırlıyan Batılı çevreler, böyle bir işbirliği ihtimalini şüphe ile karşılıyorlardı. Rusya, harp sona erer ermez Avrupa'nın harap olmuş iktisadî düzenini yeniden tesis gayesiyle kurulacak muvakkat teşekküllere yardım ve iştirakten imtina ettiği zaman bu şüphencilik yerini vahim bir takım endişe ve korkulara terketti. Harpten beri Rusya'nın siyasî ve iktisadî kalkınmayı engellemek, sulh müzakerelerine mani olmak ve peyk memleketler üzerinde zor kullanmak suretiyle yaptığı menfî icraat ve hareketlerin tarihte bir benzeri daha yoktur. Sovyetler Birliği siyasetinin dünya imar ve kalkınmasına indirdiği darbeler tasavvur edilemeyecek kadar ağırdır. Harpten bu yana iktisadî sahada çok şey yapılabilirdi, fakat bu müddet zarfında kaydedilen terakki korkunç derecede kısır olmuştur. Bundan başka, silâhlı tarafsızlık hali -yer yer bir dünya harbi halini almasının önüne güçlkle geçilen silâhlı ihtilâflara sahne olan soğuk harp yılları- Amerikan dış yardım politikası üzerinde derin tesirler yapmıştır.

Harpten sonra, takriben iki yıl müddetle, Amerikan politikası dünya kalkınması hususunda nisbeten iyimser bir görüşe dayanmakta devam etti. Fakat 1947 yılı zarfında bu iyimserlik sert darbelere maruz kaldı. Başta Türkiye ve Yunanistan'ın âcil olarak yardıma ihtiyaç duyması hâdisesi gelir. Bu nazik durum, meşhur Truman Doktrininin ilânına yol açmıştı. Bu doktrinde Birleşik Amerika'nın politikası, «silâhlı azınlıklar veya dış kuvvetler tarafından hürriyeti selbedilmek istenen milletlere yardım etmek» şeklinde ifade edilmekteydi. Başkan Truman, Birleşik Amerika'nın dünya çapındaki Rus - Komünist tehlikesini önlemek için aldığı bu tedbirlerin Birleşmiş Milletler Anayasasını ihlâl etmek şöyle dursun, bilâkis hür ve müstakil memleketlerin hürriyetlerini muhafazaya yardım etmek suretiyle anayasadaki prensipleri müdafaa ettiğini beyan etti.

Tarihî önemi bakımından şu hususu da kaydetmek icap eder ki, o zaman Amerikan hükûmeti ve Kongre, askerî yardımdan ziyade iktisadî ve malî yardıma önem vermek hususunda elinden gelen her gayreti sarfetmişti. Gerçekten, bu görüş tarzı 1949 yılında Karşılıklı Savunma Yardımı Kanunu'nun çıkarılması esnasında bile devam etmiş ve ancak Kore harbi başladıktan sonra terkedilmiştir. General Marshall'ın 1947 Haziranında verdiği meşhur nutukta bu noktaların izleri bariz olarak görülür. Bu nutkunda Marshall, Avrupa memleketleri bir bütün halinde bir plân takdim etmek şartıyla, Birleşik Amerika'nın Avrupa kalkınmasına yardım etmesi icap ettiğini ileri sürüyordu. Bu Amerikan teklifi Sovyetler Birliğini de şümulü içine almakta idi ve hattâ Sovyet Dışişleri Bakanı, Paris'te İngiliz ve Fransız Dışişleri Bakanları ile bu hususta kısa bir görüşme de yapmıştı. Fakat neticede Sovyetler Birliği iştirak etmemeye karar verdi ve peyklerinin Avrupa İşbirliği Komitesine iştirakine de müsaade etmedi.

Amerikan yardım politikasını bir nevi emperyalizm olmakla itham eden Rus propagandasına rağmen, Avrupa'ya yardım gayretlerinde ısrar eden Birleşik Amerika, 1947 yılı sonlarında Londra'da toplanan Dışişleri Bakanları Konseyinde, Rusya ile dörtlü bir anlaşmaya varmak maksadıyla bir teşebbüste daha bulundu. Aralık ayında toplantının inkıtaa uğramasını müteakip Batılı devletler, «dünya sulhü için yalnız birleşmiş bir Almanya değil, aynı zamanda birleşmiş bir Avrupa kurma kapılarının da hâlâ açık bulunduğunu» bildirdiler. Fakat bunu takip eden aylarda, Avrupa'nın Amerikan yardımı ile kalkınması ilerledikçe ve Almanya'nın batı bölgeleri Marshall plânına dahil edilince batı ile doğu arasındaki mesafe daha da genişledi. Amerikan yardımı Avrupa'nın kalkınması üzerinde teksif edilirken, geniş nispette sanayileşmiş bulunan bu bölgenin kalkınmasının, dünyanın diğer kısımlarında istikrar ve terakkinin temini için zarurî bir şart olduğu düşünülmüştü. Türkiye'de yaşayan sizler Batı Avrupa'nın kendi ziraî mahsulleriniz için bir pazar olarak arzettiği önemi pekâlâ takdir edersiniz.

Bundan başka Birleşik Amerika, geniş mikyasta yardıma olan ihtiyacın nisbeten az süreceğini zannediyordu. Dört yıllık bir yardım programı hazırlanmış olmakla beraber, Kongre tahsisatı sene esası üzerinden vermekteydi. Bununla da yardımın muvakkat olduğu anlatılmak isteniyordu. Burada Avrupa kalkınmasının kaydettiği terakkiyi uzun uzadıya tetkik etmek istemiyorum. Yalnız şunu belirtmeliyim ki terakki -bilhassa istihsal artışı sahasında- harikulâde denebilecek kadar büyük olmuştur. Güney Doğu Asya'da vukua gelen hâdiseler dolayısıyla hâsıl olan silâhlanma ihtiyacına ve askerî yardımın iktisadî yardıma nazaran daha fazla önem kazanmasına rağmen, dört yıllık devrenin sonunda, istihsal sahasın-

daki kalkınmanın, beklendiğinden daha fazla olduğu görüldü. Rusya ve Çin'in takip ettiği politikanın dünya ticareti üzerindeki yıkıcı tesirleri gözönünde bulundurulursa, umumî olarak kalkınmanın bundan çok daha memnunluk verici olabileceğini kabul etmek icap eder.

Avrupa kalkınması ilerledikçe, Amerikan hükûmeti dikkatini dünyanın diğer bölgelerine tevcih etmeye başladı. Birçok memlekétlerde, bütün dünyanın Avrupa'nın kalkınmasından istifade edeceği ve bunu beklemesi icap ettiği faraziyesine karşı açık bir memnuniyetsizlik kendini göstermişti. Bretton Woods Konferansında, «kalkınma» gayesinin Milletlerarası Bankanın görevleri arasına sokulmasında, az gelişmiş memleketlerin, hususiyle Lâtin Amerika memleketlerinin temsilcileri bilhassa âmil olmuşlardı. İktisadî kalkınma meselelerinin hallinde milletlerarası tedbirlere olan ihtiyaç, Birleşmiş Milletler Anayasasının 55 inci maddesi ile kabul edilmiş ve çok geçmeden bazı az gelişmiş memleketler bu kaynaktan istifade etmek hususunda sabırsızlık göstermeye başlamışlardı. Amerika, harpten sonra Avrupa dışındaki bazı sahalara, bilhassa Filipinler, Çin, Japonya ve Kore gibi memleketlere yardımlarda bulunmuştu; fakat bunlar esas itibariyle sosyal yardım mahiyetinde idi ve o zaman iktisadî kalkınma meselesine pek az önem verilmişti. Avrupa'nın kalkınmasında kaydedilen başarı, bu defa politikayı idare edenlerin dikkatini başka taraflara çevirdi; fakat Amerikan yardımında değişikliğe sebep olan asıl tazyik komünist tecavüzü tehdidinden geldi. Az gelişmiş memleketlerin çoğunda hâkim olan fakirlik ve sosyal huzursuzluk, komünist propagandası ve yıkıcı faaliyetler için müsait bir zemin hazırlamıştı.

Amerika, çeşitli vesilelerle teknik yardımda bulunmuş, fakat geniş çapta iktisadî kalkınma için henüz herhangi bir teknik yardım politikası tesbit edilmemişti. Bu iş, Başkan Truman'ın 1949 yılı Ocak ayında Kongre'nin açılışı münasebetiyle söylediği nutukla yapıldı. Bu nutkun dördüncü noktası «Amerika'nın ilim ve sanayi sahasındaki ileri tecrübe ve bilgisinden az gelişmiş memleketlerin istifadesini mümkün kılacak, yeni, cesurane bir politika»nın lüzumuna işaret etmekteydi. Başkan Truman, Amerika'nın diğer milletlere yardım için kullanabileceği maddî kaynakların mahdut bulunduğunu sarahaten söylemekle beraber, nutukta yeni ve cesurane bir programdan bahsedilmesi, az gelişmiş memleketlerde bunu, uzun vâdeli iktisadî kalkınma için, Avrupa'ya yapılan yardıma yakın genişlikte bir yardımın takip edeceği hususunda ümitler uyandırdı. Başkan, Amerikan politikasının gayesinin yabancı memleketlere kendi kendilerini kalkındırmaları için yardımda bulunmak olduğunu belirtmek suretiyle, Amerikan yardımından pek fazla şey beklenmemesi icap ettiğini bir kere daha hatırlattı. Yeni program, bütün milletlerin teknik kaynaklarını da katarak «mümkün olan her yerde Birleşmiş Milletler Teşkilâtı ve onun ihtisas teşekkülleri kanalı ile» işbirliği edecekleri müşterek bir teşebbüstü.

Bu yeni politika bu suretle resmen ifade edildikten sonradır ki hükümet ve hususî organizasyonlar onu tatbik etmenin çare ve yollarını aramaya başladılar. Neticede, iktisadî kalkınma meselesinin, biri sermaye yatırımının arttırılması, diğeri teknik bilginin yayılması olmak üzere iki veçhesi bulunduğu sonucuna vardılar. Hükümet tarafından reyine müracaat edilen hususî teşebbüs erbabı, iktisadî gelişme maksadiyle yapılacak yatırımların önemini belirttiler ve bu yatırımların hususî kaynaklardan gelmesi gerektiğini ifade ettiler. Fakat ödünç veren memleketler hükümetlerinin hususî yatırımları teşvik maksadiyle verdikleri garantileri tenkit ederek, yatırım için müsait bir hava yaratmanın ödünç alan memlekedüşen bir vazife olduğuna işaret ettiler.

Kongreye, biri hususî yatırımı teşvik, diğeri teknik yardım teminine taallûk eden iki kanun tasarısı sunulmuştu. Yardım konusundaki tasarısı, iktisadî kalkınmada asıl mühim rolü hususî sermayenin oynayacağı faraziyesine dayanıyor ve sulama ve yol inşası gibi hususî sermayeye cazip görünmiyen işler için lüzumlu «sosyal sermaye» nin, İhraç - İthal Bankası ile Dünya Bankası tarafından istikraz şeklinde teminini derpiş ediyordu. Buna rağmen tasarının kanun haline gelemeyişi Kongre'nin istikbale ait tahminlerinin gayri müsait olmasından ileri gelmesi bakımından enteresandır. Üstelik, bilâhare 1950 yılında Milletlerarası Kalkınma Kanunu başlığı ile kanunlaştırılan teknik yardım tasarısının gerekçesinde hükümet, «bunun, mahiyeti icabı, büyük para sarfını icap ettiren veya ettirecek bir teşebbüs olmadığını» bilhassa belirtmeye çalışıyordu. Yardım, «geniş mikyasta makina ve ham maddeler mübayaasını değil, sadece personelin ücret ve masraflarını karşılayacak» tı. Ve nihayet «teknik işbirliğinin, bundan önceki dış yardımlara nazaran çok daha mütevazi bir maliyetle gerçekleştirilebileceği» hususu da açık olarak beyan ediliyordu.

Kongrenin, sermaye yatırımına olan ihtiyacı takdirde ve binnetice yabancı hususî yatırım için müsait bir hava yaratılmasını Milletlerarası Kalkınma Kanununun gayelerinden biri haline getirmekte ısrar etmiş bulunması keyfiyeti de, ilerde takip edilecek politika bakımından mânidardır. Kanun, yardım için yapılan müracaatların tetkikinde, «kalkınma için gerekli sahalara mahallî ve yabancı yatırım sermayesinin gelmesini» teşvik edecek tedbirleri almak hususunda bu memleketlerin gösterecekleri arzu ve kolaylığı da gözönünde bulundurmıştır. Nihayet yardım temini bazı şartlara bağlanmıştır. Bu şartların en mühimleri, 1951 malî yılından itibaren üç yılı aşan hiçbir taahhüde girişilmiyeceği; öğretme ve fiilen gösterme maksadına taallûk etmiyen işleri yapmak için tahsisat verilmiyeceği; yardımın tetkikler yapmakta, plân ve projeler hazırlamakta kullanılmasının Birleşik Amerika için daha sonra ikraz veya hibelerde bulunmak yolunda bir taahhüt teşkil etmiyeceği hususlarıdır. Bu neviden

şartlar koymak suretiyle Kongre, teknik yardımın büyük ölçüde harcamaları tazammun etmemesini temin hedefini gütmekte idi.

Yabancı hususî yatırımın canlanmasına ve ikraz esasına göre «sosyal sermaye» temini zımında mevcut teşekküllere güven, Amerika'nın müesses politikası olmakta devam etti. Evvelce politikanın inkişafında süratli bir takım değişiklikler vuku bulmuş olmakla beraber şu şahsî görüşümü de açıkça ifade etmek isterim ki, Amerikan efkârı umumiyesinin devlet kaynaklarının iktisadî kalkınma için geniş ölçüde kullanılması fikrine teveccüh etmesi, yakın bir istikbalde ihtimal dahilinde değildir. Bizatihi meselenin arzettiği azamet bu istikametteki bir harekete mâni olacak mahiyettedir.

Bu noktada, bugüne kadar yapılan Amerikan yardımının miktar ve mahiyetini gözden geçirmek üzere biraz durmak isterim. İkinci Dünya Harbi esnasında 38 memlekete gayrısâfi olarak 48 milyar dolara varan (ki iade edilmiş mürettebatı da nazarı itibare alınır bu miktar sâfi olarak 41 milyar dolardır), yardım yapılmıştır. Yardımın gayesi Birleşik Amerika'nın savunması için harbin desteklenmesi olmakla beraber gönderilen mallar askerî malzeme yanında umumî iktisadî ihtiyaçlara yarıyacak kalemleri de ihtiva etmekte idi. Bu itibarla yardımın harp sonu kalkınması da gözönünde tutularak yapılmış olduğu söylenebilir. Fakat Kongre bu maksatla tahsisat ayrılmasına esas itibariyle muhalifti.

Harpten sonra, Avrupa Kalkınma Programının tatbikine geçilinceye kadar büyük ölçüde yardım yapılmadı. Bu yardımın başlatılmasında Birleşik Amerika'yı harekete geçiren şey ise, dünya sanayi sisteminde mündemiç bir bozukluğun kendi iktisadî ve siyasî emniyeti için yaratabileceği tehlike olmuştu. Harbin hitamından bu yana yapılmış olan yardımın yekûnu, harpte erişilmiş bulunan rakamı aşmış ve bugün 50 milyar dolara yaklaşmış bulunmaktadır. Bu yardımın büyük bir kısmı, askerî yardıma iktisadî ve teknik yardımın iki mislinden fazla tahsisat ayıran 1952 Karşılıklı Güvenlik Kanunu'na gelinceye kadar, sosyal yardım ve kalkınma maksadıyla yapılmıştı. Bu devre esnasında iktisadî kalkınma için az gelişmiş memleketlere yapılmış olan yardımların yekûnu hakkında bir tahminde bulunamayacağım, fakat kalkınma ve savunma için ECA (İktisadî İşbirliği İdaresi) ve MSA (Karşılıklı Güvenlik Teşkilâtı) yardımlarının 12.4 milyar dolara vardığı, Nisan 1948 de Avrupa Kalkınma Programının yürürlüğe giriş tarihi ile 1951 yılının sonu arasında geçen devrede bu meblâğın 2.5 milyar dolarının (ki buna Dünya Bankası ikrazları da dahildir) iktisadî kalkınmaya tahsis edildiği söylenebilir. Bu sırada iktisadî kalkınma için yapılan yardımın coğrafî sahası da muntazaman gelişmekte devam etmiştir.

İktisadî inkişaf için yapılan yardımın mutlak miktarı ne kadar bü-

yük olursa olsun, yapılacak işe kıyasla çok azdır. Çok kere hal tarzları bulmanın güçlüğünü küçümsemek hususunda bir takım temayüllere rastlanmakla beraber meselenin cesameti muhayyileye durgunluk verecek kadar büyüktür. Modern istihsal metotları sayesinde her ailenin tenceresine bir tavuk koymak için olmasa bile, her çocuğa günde yarım litre süt temin etmek için inkısam sisteminde ufak bir değişikliğin kâfi bulunduğu faraziyesine dayanarak «bolluk içinde fakirliğin» mevcudiyetinden şikâyet etmenin âdet hâline geldiği günleri çoğumuz hatırlarız. Bu kabil tahayyülât, ne kadar samimî bir arzudan ileri gelirse gelsin iktisadî kalkınma meselesinin halli için girişilecek rasyonel bir teşebbüs bakımından zararlı neticeler verir. Bunun gibi, kısa bir «sanayileşme» devresinin, yani millî hasılayı arttırmak için ağır veya hafif endüstriler kurulmasının, geçer bir hal tarzı olduğunu zannetmek de bir hayaldir. Az gelişmiş memleketlerin çoğunda, ekseriya olgunlaşan endüstrilerden daha ziyade inkişafa ihtiyaç gösteren ziraat en büyük faaliyet koludur.

Şu vâkıayı olduğu gibi kabul etmek icap eder ki, az gelişmiş memleketlerde nüfus başına düşen gelirin yükseltilmesi, memleketten memlekette değişecek, fakat hepsinde de servet iktisabı tarzlarında tahavvüller doğuracak bir takım geniş iktisadî, sosyal ve siyasî değişikliklerin yapılmasına mütevakıftır. Az gelişmiş memleketlerin alması gereken tedbirler Birleşmiş Milletler mütehassısları tarafından bundan bir müddet önce şöyle ifade edilmişti: «Eski felsefelerin terkedilmesi, modası geçmiş içtimâî müesseselerin ortadan kaldırılması, kast, itikat ve ırk ayrılıklarının giderilmesi icap etmektedir. Bunlarla birlikte terakkiye ayak uyduramıyan birçok kimselerin rahat bir hayata kayuşma ümitleri de hüsrana uğrıyacaktır. Süratli bir iktisadî gelişme uğruna bu kadar ağır fedakârlıklarda bulunmaya istekli geri kalmış toplulukların sayısı pek azdır.»

Bu kadar muazzam ölçüdeki değişiklikler, siyasî liderlerden büyük teşebbüs kabiliyeti ve cesaret ister ve milletlerin anlayış ve yardım göstermesini icap ettirir. Sermaye ve teknik bilgi şeklindeki dış yardım hadizatında mühim olmakla beraber, memleket içinde yapılması gerekli değişikliklere nazaran tâli mahiyette addedilebilir. Üstelik, hür dünyanın bu hususta en fazla istifade edilebilecek kaynaklarından, yani hususî sermaye ve teşebbüsten faydalanabilmek için az gelişmiş memleketlerin alabilecekleri tedbirler arasında dış yardımı teşvik edecek şartların yaratılmasına matuf tedbirler de yer almalıdır. İster ana endüstrilerin ve yatırımın devlet tarafından kontrolü ve plânlanması şeklinde, isterse «emperyalizm» den ve yabancılardan «istismar»ından endişe şeklinde tecelli etsin, millî politikalar ve peşin hükümler, yardımın gelmesine karşı muazzam bir mâni teşkil edebilirler. Yardım yapan memleketlerde, vergi mükellefi üzerinde tahammül edilmez bir yük teşkil edecek bir yardım politikasına sürüklen-

mek endişesi mevcut olabilir. Böyle bir endişe meselenin muazzam cesameti ile birlikte, cömert insanî arzu ve insiyakların daha meyvelerini vermeden sönmeleri neticesini doğurabilir. Meselâ, Birleşik Amerika'da hükümetin âcil ihtiyaçları olan bir dünya için Noel Baba rolü oynamaya başlaması hususunda duyulan korkuların hâtırası hafızalarımızda hâlâ tazedir.

İktisadî gelişme meselesinin hacmi ve mudilliği hakkında söylediğim ikaz mahiyetindeki bu sözler reaksiyoner veya kötümser telâkki edilmemelidir. Her memleket, gerek kendisine düşen ve gerekse yardımın beklendiği dış dünyaya ait tedbirlerle, gelişme programında mümkün olan süratle ilerlemeye teşvik edilmelidir. Ancak, realist düşünmek ve gerekli dış yardımın malî hacmi ve hududu hakkında bir fikir sahibi olmak zorundayız. Meselenin mahiyeti icabı, böyle bir tahminde bulunmak güçtür; fakat, iyi yapılmış bir tahminden ileri geçmemekle beraber, Birleşmiş Milletler mütehassıslarının 1951 de vardıkları neticeler öğretici addedilebilir. Umumiyetle az gelişmiş sayılan memleketler hakkında mevcut malûmatı inceledikten sonra mütehassıslar şu neticeye varıyorlar: Millî gelirleri senede % 2 nisbetinde arttırabilmek için her yıl ziraat ve sanayie yapılması gerekli yatırımın miktarı 19 milyar dolardır. Bu memleketlerin kendi tasarrufları senede sadece beş milyar civarında olduğundan, bu mütevazı gayenin tahakkuku için dahi dünyanın diğer kısımlarından yılda 14 milyar dolara varan sermayenin bu sahalara celbi icap etmektedir. Çok tabii olarak az gelişmiş memleketler millî gelirin bu artış nispetinden çok daha fazla artmasını beklemektedirler ve bunun neticesi olarak yabancı sermaye için yapabilecekleri talep de yukardaki miktardan o nisbette fazla olacaktır. Tahminlerinin takribi olduğunu tamamiyle kabul eden Birleşmiş Milletler mütehassısları şu neticeye varmaktadırlar: «Mevzuubahis işin cesameti o kadar az takdir ve idrâk edilmektedir ki, kanaatimizce, az gelişmiş memleketlerin hayat seviyelerini süratle yükseltmek için gerekli olan sermaye transferinin bugün düşünülmekte olan miktardan çok daha fazla olduğuna dikkati çekmezsek, vazifemizi yerine getirmemiş oluruz.»

İnsanlığın büyük bir kısmını teşkil eden az gelişmiş memleketlerde nüfus başına millî hasıla ile, sayıları bir düzine civarında olan sanayi ve ziraat bakımından gelişmiş memleketlerdeki nüfus başına millî hasıla arasındaki fark hakikaten büyüktür. Bir müddet önce Dünya Bankası'nın belirttiği gibi, bu az gelişmiş memleketler, zengin kaynaklara sahiptirler ve bu kaynaklar aradaki bu farkı azaltacak şekilde geliştirilebilirler. Ve önümüzdeki yıllar zarfında işin çok daha büyük bir kısmının bu memleketlerin kendi gayretleri ile gerçekleştirilmesi mecburiyeti hâsıl olacaktır. Ancak, yine Dünya Bankası tarafından müteaddit vesilelerle belirtildiği gibi, yabancı sermaye ve teşebbüsten faydalanma kabiliyetinin geliş-

tirilmesi icap eder. Adı geçen banka, az gelişmiş memleketlere ihtiyaçlarını tetkik etmek ve yabancı sermayeye cazip gelecek projeleri hazırlamak hususunda yardım etmekle önemli bir vazifeyi yerine getirmiştir. Dünya Bankası ikrazlarının çoğu, muhtaç memleketlere «sosyal sermaye» teminine tahsis edilmiş olmakla beraber yabancı sermayedarlara cazip gelen projelerle tahakkuk ettirilebilecek bu kabil işler az gelişmiş memleketlerde hâlâ mevcuttur.

Gelişmenin süratini arttırmakta kabil olan her çareye baş vurulurken, «ceketi elindeki kumaşa göre biçmek» şeklindeki ata sözü de unutulmamalıdır. Hiç bir memlekette yatırım haddi, o memleketteki tasarruflarla istikrazların ve dışarıdan temin edilecek diğer şekillerdeki yardımların yekûnunu aşamaz. Benim tahminime göre, gerekli ölçüdeki iktisadî kalkınma yardımları ne karşılıksız bir sadaka esasına ve hattâ ne de hükûmetler arasında bir ikraz esasına istinaden temin olunamayacaktır. Amerikan yardımının şimdiye kadarki seyrine bir göz atacak olursak (ki şüphesiz Birleşik Amerika, Britanya İmparatorluk Câmiasına dahil memleketlerin Colombo Plânında gösterdikleri gayretlere rağmen, hibe şeklinde yardımlar temini ümidi ile bütün dünyanın gözlerini çevirdiği bir memlekettir), görürüz ki bunun çok büyük bir kısmı tecavüz tehditlerinin taziyi ile verilmiştir. Garip bir tecellidir ki, harp sonu devresinde Rusya'nın zaman zaman müşahede edilen tecavüzkâr hareketleri, Amerikan hükûmetinin, Birleşik Amerika'nın kendi menfaatlerini müdafaa endişesiyle hibelerin devamına Kongreyi ikna etmesine âdeta yardım etmiştir.

Askerî maksatlarla ve savunma için yapılan yardımın müstakbel seyri ne olursa olsun, bugüne kadar olan seyirden Birleşik Amerika'nın dünya iktisadî kalkınması için hibeler yapmakta devam edeceği neticesi çıkarılamaz. Diğer memleketlerde olduğu gibi Birleşik Amerika'da da ihtimal ki millî menfaat endişesi yardımın istinat ettiği felsefenin temelini teşkil etmekte devam edecektir. Zengin memleketlerin sırf daha zengin olmaları sebebiyle fakir memleketlere yardım etmeleri icap ettiği esasını kabul eden bir içtimaî müsavat mefhumunun, bunun yerini alması beklenemez (Maamafih bazı memleket temsilcileri bu hâdisenin vukuunu tabîî farzeder gibi görünmektedirler). Eğer bu bahiste bir içtimaî müsavat mefhumu kabul edilmiş olsaydı Birleşik Amerika'nın yanında birçok diğer memleketlerin de bu türlü hibelerde bulunmaları icap ederdi. Ve bunun mantıkî neticesi olarak da nüfus başına düşen millî gelirin bütün memleketlerde aynı seviyeye gelmesi gerekirdi. Halbuki bu mefhum birçok memleketlerce reddedilmiş, tatbik edildiği yerlerde ise muvaffakiyetsizliğe uğramıştır. Bu yüzden bahis konusu usulün milletlerarası sahada kabul ve tatbik edilmesi de ihtimal dahilinde görünmemektedir.

Öte yandan, tıpkı millî hudutlar içindeki sosyal adalet anlayışının

değişmesi ve sosyal mahiyetteki devlet hizmetlerinin kısmen, müterakkî tarifeli gelir vergileri ile karşılanması gibi milletlerarası sahada da istikbalin yeni fikirler ve müesseseler getirmesi mümkündür. Esasen bunların bir kısmı milletlerarası iktisadî kalkınmanın teşviki için teklif edilmiş bulunmaktadır. Kehanette bulunmak istemiyorum, yalnız şunu söyleyeceğim ki, Bretton Woods anlaşması ile kurulmuş olan müesseselerin kalkınma maksadı ile milletlerarası malî yardımda bulunan son ve yegâne müesseseler olduğunu zannetmek yanlış olur. Şayet istikbal yeni müesseselere vücut verirse şüphe etmiyorum ki Birleşik Amerika kendi kendine yardım ve karşılıklı muavenet esasına dayanan milletlerarası bir sisteme, cömertçe yardımlarda bulunmak an'anesine sadık kalmakta devam edecektir.

Son olarak Türkiye'nin iktisadî kalkınması hakkında da bir kaç söz söylemek isterim. Türkiye, diğer az gelişmiş memleketlerin pek çoğuna kıyasla maddî ve beşerî kaynaklar bakımından müsait bir durumdadır. Bundan başka istikrarlı ve demokratik bir siyasî rejim tesis etmiş bulunuyor. Halkın ekseriyeti, dışardan gelecek sermaye ve teknik maharetle takviye edilecek hususî sermaye ve teşebbüsün ilerdeki iktisadî inkişafın başlıca âmili olacağı hususunda mutabık görünmektedir. Amerikan hükûmetinin, dünya iktisadî sisteminin yeniden kurulması bahsinde zarurî bir unsur telâkki ettiği milletlerarası yatırım ve teşebbüs hareketinin canlandırılmasında, Türkiye'nin kendine düşen vazifeyi yapmasına imkân vermek maksadı ile, Türk hükûmeti mühim adımlar atmaya tasarlamaktadır.

Dahilde iktisadî istikrar devam ettiği ve tediye bilânçosunda pek ağır bir tazyik yaratılmadığı takdirde, hükûmet ve hususî teşebbüs tarafından alınması düşünülen tedbirler Türkiye'yi, hepimizin gittikçe daha bol miktarda gelmesini umduğumuz milletlerarası sermayeyi cezbetmek hususunda kuvvetli bir duruma getirecektir. Son zamanlarda kaydettiği hayret verici ilerlemede Türkiye, iktisadî gelişmeyi teşvikte ziraati ön plâna almak basiretini göstermiştir. Tabii ilerde daha geniş cepheli bir kalkınma beklenebilir. Bu durum karşısında, eğer optimal bir iktisadî gelişme süratinin idamesi için gerekli şartları idrak ve kabul etmekte aynı basiretle hareket edilebilirse, istikbaldeki manzara gerçekten parlak olacaktır. Türkiye'yi ancak çok kısa bir müddet müşahade etmek imkânını bulmuş bir kimse olarak söylediğim bu sözlere ne derece kıymet verirsiniz veriniz, istikbalin hakikaten göz kamaştırıcı olacağı hususundaki inancımı bir kere daha ifade etmek isterim.

AMERICAN ASSISTANCE AND THE PROBLEM OF DEVELOPMENT

by

Redvers Opie

A Lecture in the Faculty of Political Sciences

Ankara University

November 6, 1953

I am deeply conscious of the honor conferred upon me in being invited to address the Faculty of Political Science, and in choosing a subject my aim was to deal with a subject matter worthy of the broad interests of the members of the Faculty. Perhaps you think that I have gone too far, but broad as my subject is, it concerns only one aspect of the evolution of foreign assistance as an instrument of American Foreign Policy. While our interest is centered on economic development, which is essentially a long-run problem, we must view this aspect of assistance policy in relation to other aspects of policy. In fact in American foreign policy, assistance has been used as an instrument in solving a complex of problems, some of them immediate and urgent, others more remote and less pressing, in attaining world economic and political stability.

A lecture without a thesis is like a sermon without a text - apt to be discursive and flabby. Some of the best sermons have been preached on the simplest texts. I offer you a simple thesis for this lecture: Do not expect too much of the United States alone in contributing to world economic development. As a first step in justifying this thesis and in achieving proper perspective in the relation between economic development and other aims of foreign assistance, I propose to review briefly the history of American assistance policy.

We have come to use the term foreign assistance to describe the application of government funds in the form loans or grants to other countries in pursuit of the stated objectives of American foreign policy. In the case of loans at interest they come within this definition of foreign assistance only if ordinary commercial considerations do not apply in determining whether or not to make them.

This concept of foreign assistance did not exist in the First World War when first private financial institutions and then the United States Treasury made substantial loans to the Allied Powers. On the contrary, these loans were on a strictly commercial basis. This was in keeping with the spirit of the age, Great Britain having deliberately chosen to adopt the reimbursable loan method in financing its allies instead of the subventions that had been used a century earlier in financing the coalitions against Napoleon. After the First World War, the United States resisted all suggestions for a general cancellation of inter-allied war debts and reparation payments. This attitude continued to influence American policy throughout the inter-war years. Even after the outbreak of the Second World War, the unpaid war debts were still a burning political question in the United States. In view of the bitter experience with war debts after the First World War, when the necessity again arose of assisting countries that were the victims of aggression, the American Government was determined to avoid the creation of new war debts.

In the period of neutrality from September 1939 to December 1941, American policy was shaped by two conflicting forces: the determination of the American people to avoid entanglement in another European War; and the growing conviction that an Axis victory would constitute a threat to the economic and political security of the United States. So prominent were these two conflicting forces that the first 18 months of the Second World War has been aptly called by the American historians of this period, Professors Langer and Gleason, *The Challenge to Isolationism*.

The struggle between these opposing forces was full of drama. The American Administration had to resort to subterfuges such as the declaration of over a million rifles and other munitions of war surplus to American needs in order that business men might legally sell them to the British, or such as the transfer to Britain of 50 average destroyers in return for bases in the Western Hemisphere, before the American public was finally persuaded that direct assistance to the victims of aggression was vital to the interests of the United States. The culminating point in the struggle was the decision of Congress to render all assistance short of war by the method of Lend Lease. Even in thus deciding to come to the assistance of its future allies, the United States kept the emphasis on the indirect benefit to itself and the official title given to the Lend Lease Act of March 1941 was "Act to Promote the Defense of the United States".

With the passage of this Act, isolationism did not die, but it was delivered a mortal blow. Henceforth, the United States was to be the

arsenal of democracy, and even in the period of American neutrality 38 countries were declared eligible for lend lease on the ground that this assistance was vital to the defense of the United States. While the action of Congress showed unprecedented generosity on the part of a neutral nation, assistance was not to be given unconditionally. The Act stated that the United States should be compensated for its assistance by "benefits" other than the general advantage of strengthening the defense of the United States, but the terms and conditions, including those pertaining to the settlement of accounts when lend lease came to an end, were left for the President to determine. Agreements had to be negotiated, therefore, with each recipient of lend lease and this provided a further opportunity for the formulation of American assistance policy.

Before lend lease or any such active participation by the United States in the war had been thought of, the American Government showed a lively interest in the post war settlement. Informal interchanges of views with Great Britain had started in 1940 but they were interrupted by the fall of France. Soon after the Lend Lease Act was passed, however, active negotiations began with Great Britain on the first Lend Lease Agreement. Negotiations were protracted because they involved assumptions regarding the general shape of the post-war world economic system on which it was difficult to agree. Before agreement was reached in February 1942, the United States had become a belligerent and therefore what to have been the "Lend-Lease Consideration Agreement" was more appropriately renamed "The Agreement on the Principles Applying to Mutual Aid in the Prosecution of the War Against Aggression". It is better known, however, under its more popular name of the "Master Lend Lease Agreement".

The official title of this agreement took cognizance of the fact that assistance was mutual - that a common or mutual interest, not only in defense but also in reconstructing the world system after the war, provided the foundation for assistance. The famous Article VVII of this Lend Lease Agreement became the economic charter of the United Nations in preparing during the war for post-war reconstruction. Although Congress made it clear that Lend Lease was not to be used for reconstruction after the war, indeed for strengthening the economies of recipient countries for peace time purposes except on a reimbursable basis, assistance during the war nevertheless became an instrument of American policy in giving leadership to the world in preparing for post-war reconstruction.

The first paragraph of this Article VII began by stating that in determining the benefits to be provided the United States in return for Lend Lease, the terms and conditions "shall be such as not to burden

commerce between the two countries, but to promote mutually advantageous economic relations between them and the betterment of worldwide economic relations". By this statement it was hoped to rule out all possibility of burdensome war debts arising in the settlement. The general objective of advantageous economic relations was to be achieved by "agreed action... open to participation by all other countries of like mind, directed to the expansion, by appropriate domestic and international measures, of production, employment, and the exchange and consumption of goods... to the elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs and other trade barriers..." The second paragraph of Article VII stated that discussion would take place "with a view to determining, in the light of governing economic conditions, the best means of attaining the above stated objectives."

The first conference of the United Nations called under the provisions of Article VII was the Hot Springs Food Conference in 1943 from which the FAO eventually emerged. Overshadowing this conference, however, was the Bretton Woods Monetary and Financial Conference of 1944, which led to the establishment of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. These institutions, to which the United States is the largest contributor, were intended to be the main instruments in providing assistance to achieve world stability and economic progress. In the discussions that preceded the Bretton Woods Conference, a British proposal for a monetary institution was made that would have involved expenditure, mainly by the United States, of between 25 and 30 billion dollars. Neither the government nor the people of the United States were ready, however, for assistance of this magnitude, even if post-war reconstruction had then been considered to require the provision of funds on this scale.

Despite the efforts made during the war to prepare for post-war reconstruction, assistance was stopped with dramatic suddenness after the unexpectedly early end of the war against Japan. To keep to the spirit and the letter of the Lend Lease Act, it was felt that this form of assistance should be terminated at once, provision being made merely for deliveries from the "pipeline" on credit terms. The tendency was to view the problem of post-war reconstruction as largely one of British recovery. At the end of 1945, therefore, the financial and trade agreements with Great Britain provided for a loan from the United States of three and three quarter billion dollars, on terms that suspended interest and repayment for a transitional period of five years during which British

recovery would be proceeding. It was only gradually that opinion moved in Washington to the view first that reconstruction was a European problem and later that it was a world problem.

We should remember that in preparing during and after the war for political and economic reconstruction, the rest of the United Nations had felt bound to assume that the Soviet Union collaborate until unmistakable evidence was available to the contrary. Skepticism existed in Western minds regarding the meaningfulness of the cooperation that Russia promised at the Bretton Woods conference so long as the ruble was cut off from the world monetary system. This skepticism was soon replaced by grave misgivings when Russia refused to collaborate in setting up the temporary organizations in Europe that were to operate in restoring devastated economies immediately the war ended. The record of the Soviet Union since the war in obstructing political and economic reconstruction, in preventing the negotiation of peace settlements, and in forcing its will on its present satellites is without parallel in history. It is impossible to estimate the magnitude of the addition to the tasks of reconstruction and world development that has resulted from the political malevolence of the Soviet Union. By comparison with what might have been achieved, however, the years since the war have been tragically barren in economic development. Moreover, the state of armed neutrality - years of cold war interspersed with hot wars that have with difficulty been kept from bursting into a general conflagration - has profoundly affected American foreign assistance policy.

For almost two years after the end of the war, American policy continued to rest on a relatively optimistic outlook regarding world recovery. Several rude shocks were given to this optimism, however, in the course of 1947, beginning with the critical needs of Turkey and Greece for assistance that led to the enunciation of the famous Truman Doctrine, which declared that it should be the policy of the United States, "to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures....". President Truman maintained that action by the United States in meeting the world-wide involve no violation of the United Nations charter but that on the contrary by helping free and independent nations to maintain their freedom it would be giving effect to the principles of the charter.

It is important to note for the historical record that at this time every effort was made by the American Administration and the Congress to keep the emphasis on economic and financial rather than on military assistance. In fact this attitude continued even during the enactment of the Mutual Defence Assistance Act in 1949 and it was abandoned only

with the outbreak of warfare in Korea. The attitude permeated the famous Marshall speech of June, 1947, which proposed that the United States should cooperate in European recovery provided that the European countries as a whole would put forward a plan. Not only did this American offer include the Soviet Union but in response to it the Russian Foreign Minister conferred briefly in Paris with the British and French Foreign Ministers. The Soviet Union decided not to collaborate, or to allow its satellites to participate in the Committee for European Cooperation.

While persisting in its efforts to assist Europe despite the Russian propaganda that qualified American assistance policy as a form of imperialism - the United States tried once more late in 1947 at the London meeting of the Council of Foreign Ministers to reach a four power settlement with Russia. After the breakdown of that meeting in December the Western powers announced that the door was still left open "to produce... not only a united Germany but a united Europe for the peace of the world." But in the following months, as European recovery with American assistance proceeded and the western zones of Germany were brought into the Marshall program, the breach between west and east widened. In concentrating American aid on European recovery, the assumption was that the reconstruction of this highly industrialized part of the world was essential to stability and progress elsewhere. You in Turkey are in a position to recognize the importance of Western Europe as a market for your agricultural products.

The United States also assumed that the duration of the need for large-scale assistance would be relatively short. Although a four year program was worked out, Congress would appropriate money only on an annual basis, thereby emphasizing the fact that assistance was to be temporary. It is beyond my purpose to examine the progress of European recovery but the record of achievement is remarkable, especially in the increase of productive facilities. Notwithstanding the need for rearmament and the shift of emphasis from economic to military assistance that was necessitated by the events in South East Asia, recovery in production more than came up to expectations at the end of the four year period but for the disruptive effects on trade of Russian and Chinese policy, it is reasonable to suppose that recovery in general would have been still more satisfactory.

As recovery in Europe proceeded, however, the American government began to turn its attention to the rest of the world. Dissatisfaction had been evident in many countries with the assumption that the whole world would benefit from and should await recovery in Europe. At the

Bretton Woods conference, representatives of the underdeveloped countries, especially the Latin Americans, had been largely responsible for adding "development" to the scope of the International Bank. The need for international action in dealing with problems of economic development had been recognized in the United Nations charter (Article 55) and some underdeveloped countries soon began to show their impatience for action from this source. American assistance had been given to areas outside Europe after the war, especially to the Phillipines, China, Japan and Korea, but this was mainly for relief, very little attention having been paid to the problem of economic development. The good progress in European recovery facilitated the turning of the attention of policy makers elsewhere, but the real pressure for the new turn in American assistance policy came from the threat of communist aggression. In many underdeveloped countries poverty and social unrest created a fertile soil for communist propaganda and subversive action.

American assistance had been used in various specific programs of technical assistance, but no broad policy for economic development had been formulated. This was done by President Truman in his inaugural address of January 1949, the famous fourth point of which called for "a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas". Although the President stated clearly that "the material resources which we can afford to use for the assistance of other peoples are limited", his reference to a bold new program raised the hopes of the underdeveloped countries that assistance would be forthcoming for long-run economic development on a scale commensurate with that given to Europe for reconstruction. A further warning was given by the president against expecting too much from the United States when he stressed the fact that American policy was to help others to help themselves, and in which all nations would pool their technological resources, working together "through the United Nations and its specialized agencies wherever practicable."

It was only after this policy statement had been made that the Administration and private organizations began to study ways and means of implementing it. It was then found, of course that there are two aspects to the problem of economic development - the increase of capital investment and the spread of technological knowledge. Business groups consulted by the Government emphasized the importance of investment in economic development, which they considered would have to come from private sources. They were skeptical, however, of government guaranties in the lending countries to encourage private invest-

ment and argued that it was for the borrowing countries to create a good investment climate.

Two bills were presented to Congress, one for the encouragement of private investment and the other for the provision of technical assistance. It is significant for the outlook for the future that the investment bill failed to become law, notwithstanding the fact that it assumed that private capital would have to play the main part in economic development and that the provision of "social capital" for such projects as irrigation and road building, which could not be expected to attract private investors, would have to be on a loan basis from the Export-Import Bank and the International Bank. Moreover, in commending the bill dealing with technical assistance, which eventually became the Act for International Development of 1950, the Administration was at pains to make clear that "by its very nature this is not and never will be a big-money enterprise". Assistance was to involve "salaries and expenses of people - not vast purchases of machinery and raw materials". And finally it was clearly stated that "the cost of technical cooperation will always be modest, compared with the cost of other types of foreign aid programs."

It is also significant for future policy that Congress insisted on recognizing the need for capital investment and therefore on making the improvement of the climate for private foreign investment an objective of the International Development Act. It included among the considerations to be taken into account in reviewing requests for assistance, the willingness of countries to take steps to encourage "the flow of productive local and foreign investment capital where needed for development." And finally it attached various conditions to the provision of assistance, the most significant of which were that no commitments were to be made for more than three years from the fiscal year 1951; that no funds were to be used to construct projects except for the purpose of demonstration or instruction; and that the use of assistance in making surveys or in preparing projects was not to constitute a further obligation by the United States to make loans or grants. By such conditions, Congress wished to make certain that technical assistance would not in fact involve large-scale spending.

The reliance on the revival of private foreign investment, and on established institutions for providing "social capital" on a loan basis, has remained established American policy. While rapid changes in the development of policy have taken place in the past, I must state frankly my personal view that American opinion is unlikely in the foreseeable to favor using Government funds for economic development on any consi-

derable scale. The very magnitude of the problem acts as a deterrent to a move in this direction.

At this point let me pause to take stock of the amount and nature of American assistance to date. During the Second World War, assistance amounting to 48 billion dollars gross (or 41 billion dollars net, taking account of repayments) was given to 38 countries. Although the purpose of assistance was the prosecution of the war in defense of the United States, the goods delivered included items for general economic purposes as well as military materials. Assistance may be said to have been given with an eye on post-war reconstruction, but Congress was set against appropriating funds for this purpose.

After the war, assistance on a large scale was not given until the launching of the European recovery program, when the United States was again impressed with the threat to its economic and political security involved in a breakdown at the center of the world industrial system. The total assistance since the war now exceeds the wartime mark and is approaching 50 billion dollars, preponderantly for relief and recovery until the Mutual Security Act of 1952, when the amount appropriated for military assistance was more than double that for economic and technical assistance. I have no estimate of the total assistance given to the underdeveloped areas for economic development in this period, but from the beginning of the European recovery program in April 1948 to the end of 1951 during which ECA and MSA assistance for recovery and defense support amounted to 12.4 billion dollars, about 2½ billion dollars (including International Bank loans) may be attributed to economic development. The geographic scope of assistance for economic development has steadily widened.

Large as the absolute amount of assistance given for economic development may be, by comparison with the work to be done it is small. The magnitude of the problem challenges the imagination, although there is frequently a tendency to underestimate the difficulty of finding a solution. Many of us can remember the fashion of referring to the existence of "poverty in an age of plenty" based on the assumption that with modern facilities for production merely some change in the distributive system was necessary to put a pint of milk a day into the stomach of every child if not a chicken into every family pot. Such flights of fancy, however warmhearted their origin may be, are a disservice to a rational approach to the solution of the problem of economic development. Likewise, the view that a short period of "industrialization" - the introduction of heavy or light industries to increase national production - offers a practical solution is also an illusion. In most underdeveloped countries,

by far the greatest economic activity is agriculture, which is frequently more in need of development than the nascent industries.

The fact must be faced that the problem of raising income per head throughout the underdeveloped world involves vast economic, social and political changes, varying from country to country, but affecting all forms of wealth-getting. Action required of the underdeveloped countries was recently described by United Nations experts as follows: "Ancient philosophies have to be scrapped; old social institutions have to disintegrate; bonds of caste, creed and race have to be burst; and large numbers of persons who cannot keep up with progress have to have their expectations of a comfortable life frustrated. Very few communities are willing to pay the full price of rapid economic progress".

Changes on this scale require great initiative and courage on the part of political leaders, and the understanding and support of whole peoples. Outside assistance, in the form of capital and technical know-how, important though it may be, is secondary to the changes that must be brought about at home. Moreover, to obtain foreign assistance from the greatest mobilizable resources in the free world, private capital and enterprise, action by the underdeveloped countries must include the creation of conditions conducive to the attraction of assistance from abroad; National policies or prejudices, whether in the form of state planning and control of investment and state ownership of basic industries or in the form of a fear of "imperialism" and economic "exploitation" by foreigners, may be formidable obstacles to the inflow of assistance. The very magnitude of the problem may cause generous humanitarian impulses abroad to be stillborn for fear of being dragged into a policy of foreign assistance that will place an unendurable burden on the taxpayer of the assisting countries. In this connection, the fear in the United States the Government may be tempted into the role of Santa Claus for an exigent world is fresh in our memories.

This note of warning regarding the magnitude and complexity of the problem of development should be taken to be neither reactionary nor pessimistic. Each country should be encouraged to move at the greatest practicable pace in its development program, both in the efforts that concern itself alone and those that concern the outside world which assistance is expected. Nevertheless, realism requires that we should have some conception of the financial magnitude of the outside assistance required. In the nature of the case, an estimate of this kind is difficult to make, but the conclusion of United Nations experts in 1951 is instructive even though it may be based on no more than an intelligent guess. After examining the available data for countries that are generally

regarded as underdeveloped, the experts came to the conclusion that an annual investment of 19 billion dollars was necessary in agriculture and industry to increase national incomes by 2 % per annum; and that since savings in these countries amounted to only 5 billion dollars per annum, capital from the outside world amounting to 14 billion dollars per annum would be necessary to achieve even this modest goal. The aspirations of these underdeveloped countries, of course, far exceed this rate of annual increase in national income, and their potential demands for external capital are so much the greater. Fully aware of the roughness of their estimates, the United Nations experts decided "that there is so little understanding of the magnitude of what is involved that we would be failing in our duty if we did not indicate that, in our opinion, the transfer of capital that is required to raise rapidly the living standards of underdeveloped countries is far beyond what is currently envisaged."

The gap between the national product per capita in the underdeveloped countries (which contain the majority of mankind) and the dozen or so industrially and agriculturally developed countries is indeed large. These countries have large resources, as the International Bank has recently pointed out, that can be developed in narrowing the gap and over the years by far the greater part of the job will be done by their own efforts. But as the International Bank has also pointed out more than one occasion the ability to absorb foreign capital and enterprise is something that has to be developed. The Bank has performed an important function in helping the undeveloped countries to study their own needs and to draw up projects attractive to external capital. Most of the International Bank loans have gone to the provision of "social capital" but similar work remains to be done by underdeveloped countries on projects suitable for private foreign investment.

In straining every nerve to accelerate the pace of development, however, the old adage about cutting the coat according to the size of the cloth must not be forgotten. No country can maintain a rate of investment greater than the sum of its national savings and loans or other forms of assistance from abroad. As I foresee the future, assistance for economic development on the scale required is not likely to be forthcoming on an eleemosynary basis or even from government to government on a loan basis. Looking back over the record of American assistance - and surely the United States is the country to which the eyes of the world turn in anticipation of grants-in-aid, notwithstanding the efforts of the British Commonwealth countries in the Colombo Plan - the overwhelming part of it has been given under the pressure of threats of aggression. Ironically enough, sometimes in the post-war period it

has seemed that aggressive Russian action has been timed to assist the American administration in persuading Congress that the enlightened self-interest of the United States required the continuation of grants-in-aid.

Whatever may be the future of military assistance and defense support, the record does not indicate that the United States is likely to play a similar outstanding part in providing grants-in-aid for world economic development. Enlightened national self-interest in the United States, as in other countries, is likely to remain the underlying philosophic foundation of assistance. It is not likely to be replaced by an egalitarian concept - although the representatives of some countries seem to assume that it will - according to which the richer countries help the poorer simply because they are richer. If the egalitarian concept were accepted, many other countries than the United States would have to make such grants-in-aid, and the logical end would be the complete leveling of national incomes per capita. This concept has been rejected in most countries, and where it has been tried it has not worked. It is not likely to be adopted on an international scale.

On the other hand, just as concept of social justice within nations have changed, and social services financed partly by income taxes at progressive rates have become accepted practice, so in the international field the future may bring new ideas and institutions. Some have been proposed already for the promotion of international economic development. I would not wish to prophesy, except to say that it would be folly to assume that the Bretton Woods Institutions are the end of the road in international financial development. If the future does bring new institutions, I have no doubt that the United States will live up to its past record of generous contributions to an international system, the foundations of which are self-help and mutual assistance.

Finally, let me say a few words about the economic development of Turkey. By comparison with most other underdeveloped countries, Turkey is favored in its endowment of material and human resources. It has a stable, democratic political system and the majority of the people seem to agree that private capital and enterprise, supported by whatever capital and skills be obtained from abroad, should be the mainstay of future economic development. Important steps are under consideration by the Government to enable Turkey to play its part in reviving the flow of international investment and enterprise, which the American Government has declared to be essential in completing the task of reconstructing the world economic system.

Provided that Turkey can maintain internal economic stability and avoid undue strains on its balance of payments position, the action contemplated by the Government and by private industry should make this country a strong competitor for what we all hope will be a steadily increasing flow of international capital. In its recent remarkable progress, Turkey has demonstrated the wisdom of giving first consideration to agriculture in encouraging economic development. With development on a broader front in prospect, the outlook for the future will be bright if equal wisdom is shown in recognizing the requisite conditions for sustaining an optimum rate of economic development. For what it is worth, coming from a very recent observer of the Turkish scene, I register my belief that the outlook is indeed bright.

—“O”—