

## ÜLKELERİN DIŞ SİYASALARINDA BİR SİYASAL ETKİ ARACI OLARAK EKONOMİK ÖNLEMLER (\*)

Dr. Faruk Sönmezoglu (\*\*)

### I. GİRİŞ

Günümüz dünyasında yer alan sosyal yapı ve ilişkilerin ekonomik yanının bu dünyayı önemli ölçüde etkilediği genellikle üzerinde anlaşılan bir konudur. Bununla beraber, bir adım ilerlenilerek bu etkinin hangi sosyal olgu veya olayların incelenmesiyle çözümlenebileceği veya iktisadi olanın sosyal bütünü diğer yanlarından ne oranda soyutlanabileceği sorunlarına gelindiğinde, birbirinden oldukça farklı görüşlerle karşılaşılması sözkonusudur. Örneğin aşağıda kullanacağım sistematik ve kavramlar dizisi, ekonomik olanın sosyal olgu veya olayın diğer yan(lar)ından soyutlanabileceği varsayımı üzerine kurulmuştur<sup>1</sup>. Örneğin yazının baş-

(\*) Bu çalışmanın I. ve II. bölümleri için «İktisat Dergisi»nin 199. sayısında yer alan yazımdan geniş ölçüde yararlanılmıştır. (F.S.).

(\*\*) İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyesi.

(1) Oysa ekonomik araçların, ekonomik veya siyasi hedeflerden hangisine yönelik olarak kullanıldığını saptamak genellikle kolay değildir. Örneğin II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nin, ekonomileri savaşta zarar gören Batı Avrupa ülkelerine

lığı, ekonomik önlemlerin sadece **siyasal amaçlı olanları** ve/veya **siyasal sonuç doğuranları** ile ilgilenileceğine işaret etmektedir<sup>2</sup>.

Diğer taraftan, yazıda ekonomik önlemler ülkelerin dış siyasaları yani **uluslararasıdaki ilişkiler** açısından ele alınacaklardır<sup>3</sup>. Buna göre, **uluslararası** ve **uluslarüstü ilişki biçimlerinin** günümüz dünyasını anlamak ve açıklamak baki-

---

yaptığı yardımın amacının ve/veya sonucunun ekonomik veya siyasal nitelikte olduğu konusunda farklı görüşler ileri sürülebilir. Avrupa Ekonomik Topluluğu çerçevesindeki entegrasyon çabalarının amaç ve/veya sonuçlarının niteliği konusunda da benzer bir iç-içe geçmişlik sözkonusudur. Örnekler çoğaltılabilir.

(2) Birçok yazar, ekonomik önlemlerin siyasal etki aracı olarak kullanılmasını sadece amaç yönünden ele almaktadır; K.J. Holsti, **International Politics, A Framework for Analysis**, 2th ed. (London: Prentice/Hall, Inc., 1974), s. 242; John Pinder, «Economic Diplomacy», James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, Gavin Boyd, **World Politics, An Introduction** (New York: The Free Press, 1976), s. 314. Oysa bir ekonomik önlem, amacı siyasal etki uygulamak olmadan da bu türden (siyasal) bir sonuç doğurabilir. Kaldı ki, gerek amacın siyasal etki uygulamak olduğunun, gerekse siyasal bir sonuç doğurduğunun saptanabilmesi, soyutlanabilirlik konusu çerçevesinde oldukça tartışmalı bir noktadır.

(3) Soyutlanabilirlik sorununda olduğu gibi burada da konuyu ele alış sorunsalı, kullanılacak sistematigi ve kavramsal çerçeveyi etkilemektedir. Bu anlamda, yukarıda olduğu gibi, konuyu ulus-devletlerin dış siyasalarına ilişkin bir siyasal etki aracı olarak ele almak, yaklaşım biçimi ile ilgili bir tercihi yansıtmaktadır. Örneğin benzer konuların çözümlenmesine ilişkin olarak farklı bir anlayışı temsil eden «bağımlılık teorisi» olarak adlandırabileceğimiz yaklaşım sorunu, yukarıda olduğu gibi, sadece (veya büyük ölçüde) ulus-devletlerin dış siyasalarına ilişkin, karmaşık sosyal bütünü diğer yanlarından soyutlanmış bir ekonomik önlemler sorunsalı içerisinde ele almamaktadır. Bu yaklaşıma göre —en genel ifadelerle— **dünya sistemi içerisinde metropolün (merkez) çevre üzerinde kurduğu bağımlılık ilişkisinin** başlıca üç inceleme birimi sözkonusudur; **Devlet aygıtları, çevredeki mahalli sermaye ve uluslararası şirketler.** Görüldüğü gibi, bu türden bir yaklaşım paralelinde, benzer konulara ilişkin olarak farklı bir kavramsal çerçeve oluşmakta, benzer konular farklı sorunsallar içerisinde ele alınmaktadır.

mından giderek önem kazandığı doğrudur. Çeşitli uluslararası, uluslararası ve de —kısmen— uluslarüstü kuruluşlar<sup>4</sup>, hatta istisnai durumlarda da olsa bireyler<sup>5</sup> dünya sorunları içerisinde inceleme birimleri, davranışçı yaklaşımın deyimi ile aktörler<sup>6</sup> olarak yer alabilmektedirler. Bununla beraber günümüz dünyasında ulus-devlet, insan topluluklarının birbirinden ayıran en belirgin örgütlenme biçimi olma özelliğini korumaktadır. Buna bağlı olarak da günümüz dünyasını anlamak ve açıklamak açısından temel inceleme birimi, temel aktör olma konumunu muhafaza etmektedir. Bundan dolayı da, ekonomik önlemlerin bir siyasal etki aracı olarak kullanılması olayının, büyük ölçüde ulus-devletler çevresinde oluşan olaylar çerçevesinde çözümlenmesi gerekmektedir.

## II. Siyasal Etki ve Ekonomik Önlemler

Çalışmada ekonomik önlemler, ulus-devletlerin dış siyasalari açısından bir siyasal etki aracı olarak ele alınmaktadır. Uluslararası politika alanında ulus-devletlerin dış yasa yönelimleri veya stratejileri diplomasi, ekonomik yöntemler, propoganda gibi araçlarla uygulamaya konurlar. Bu uygulamalar, bu türden araçlarla hedef üzerinde etki uygulanarak gerçekleştirilmeye çalışılır. Bu bağlamda bir ulus-

(4) Örnek olarak sırasıyla Birleşmiş Milletler, Shell, Avrupa Ekonomik Topluluğu verilebilir.

(5) Dünya sorunları ile yakından ilgilenen bir Papa, büyük bir silah tüccarı bu tür bir konuma örnek oluşturabilirler.

(6) Uluslararası politika alanında inceleme birimi veya aktör, görece olarak özerk ve benzerlerinin üzerinde etki uygulayabilen bir birimdir. Özerklik ise, uluslararası politikayı etkileyebilme ve de doğrudan ve/veya tamamen başka bir aktör veya otoriteye atfen açıklanamayan türden davranabilme yeteneğidir. Bu anlamda tam özerklikten söz edilemez. Ulus-devletler diğer aktörlere, etki kapasitesi fazla olan devletler diğerlerine... göre daha özerktirler; Bu konuda bkz. Raymond F. Hopkins and Richard W. Mansbach, **Structure and Process in International Politics**, (New York: Harper and Row, Publishers, 1973), s. 4.

devlet (A), diğ er bir ulus-devlet (B) üzerinde siyasal etki-  
de bulunurken B'nin X'i<sup>7</sup> yapmasını, yapmayı sürdürmesini,  
yapmamasını veya yapmayı durdurmasını isteyebilir<sup>8</sup>. Bu isteklerden herhangi birinin gerçekleşebilmesi için gerekli etkiyi başlıca dört türlü yöntem kullanarak sağlayabilir:  
a) İ kna yöntemi ile, yani B'nin, X'i yapmasının, yapmayı sürdürmesinin, yapmamasının veya yapmayı durdurmasının faydalarını göstermeye çalışarak, b) ödüllendirerek, yani B'ye X'i yapması, yapmayı sürdürmesi, yapmaması veya yapmayı durdurması karşılığında bazı avantajlar sağlayarak, e) baskıyla, yani B'ye X'i yapmadığı, yapmayı sürdürmediği, yaptığı veya yapmayı durdurmadığı takdirde bazı yaptırımlar uygulayarak veya uygulama tehdidinde bulunarak veya, d) zora başvurarak, yani B'nin X'i yapmaması, yapmayı sürdürmemesi, yapması veya yapmayı durdurmaması halinde karışmadan savaşa kadar uzanan bir dizi yöntem kullanılarak.

\*  
\*\*

Bu genel açıklamalardan sonra, uluslararası politika alanında bir siyasal etki aracı olarak kullanılan ekonomik önlemleri tanımaya başlayabiliriz. Uluslararası ekonomik önlemleri, hedef ülkeyi bazı değerli şeylerden mahrum kılma yolu ile cezalandırma ve/veya bu ülkeyi, önlemleri uygulayan ülke açısından önemli olan bir konuda iknaya zorlama amacı ile bir veya daha çok sayıda uluslararası aktör tarafından, bir veya daha fazla sayıda uluslararası aktöre karşı geliştirilen eylemler olarak tanımlamak mümkündür. Bu eylemlerin başarı, yani eylemleri uygulayan aktör veya aktörlerin hedef üzerindeki etki derecesi göreceli bir niteliğe sahiptir. Örneğin üç aktörden, A, B'nin (A açısından uygun olmayan) Y eylemini yapmamasını veya yapmayı durdur-

---

(7) Burada (X) herhangi bir eylem, tutum veya davranışı temsil etmektedir.

(8) K.J. Holsti, «The Study of Diplomacy», Rosenau, Thompson, Boyd, op. cit., s. 299.

masını sağlarken A'ya benzer bir konumda olan C, B'nin bu türden davranışlarını yönlendirmeyi A kadar sağlayamıyorsa, A aktörü B aktörü üzerinde C'nin olduğundan daha fazla bir etkiye sahiptir denebilir<sup>9</sup>. Bu «daha fazla»nın derecesi bir dizi faktöre göre belirlenmektedir. Bunlardan ilki, A'nın (önlemleri uygulayan aktör) kapasitesi<sup>10</sup> ile ilgilidir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri uzun yıllar, şu veya bu şekilde ekonomik yardımda bulunduğu ülkelerin Birleşmiş Milletler'de, Çin Halk Cumhuriyeti'nin bu örgüte alınmasına karşı çıkmalarını istemiş, ekonomik kapasitesine dayanarak önemli ölçüde siyasal etkide bulunmuştur. Benzer bir kapasiteye sahip olmayan Formoza Çini'nin sözkonusu ülkeler üzerinde aynı etkiyi sağlaması mümkün değildir.

İkinci faktör, B'nin, A'nın bazı mal ve/veya hizmetlerinin satın alınmasına ve/veya A'nın bir pazarına kendi mal ve/veya hizmetlerini sunmaya olan ihtiyaç derecesidir. Kapasite konusunda sorun A açısından ele alınırken bu defa B (hedef) açısından ele alınmakta, B'nin A'ya olan bağımlılık derecesi ölçülmeye çalışılmaktadır. Bu bağımlılık derecesi genellikle, yukarıda sözü edilen kategoriler açısından B'de görülen gerek satın alma gerekse satmadaki tekleşme,

(9) Holsti, *International Politics* ....., s. 164-165.

(10) Klasik uluslararası politika analizinde etki ve kapasite kavramlarına karşılık olarak tek bir kavram, güç kavramı kullanılırdı. Fakat zamanla bu kavramın bazı olgu ve olayları açıklamakta yetersiz kaldığı görülmüştür. Örneğin İki Dünya Savaşı arasındaki dönemde, klasik anlayış çerçevesinde oldukça güçlü olan Amerika Birleşik Devletleri, dünya politikasına ilişkin olaylar içerisinde yer alma, onları belirleme açısından bu güçle orantılı bir etkililik göstermemiştir. Bu türden bir durum, kapasite ve etki kavramlarının analize dahil edilmesiyle daha kolay açıklanabilmektedir. Örneğin bu dönemde Amerika Birleşik Devletleri kapasite açısından oldukça güçlü olmasına karşılık, çeşitli sebeplerden uluslararası alanda bununla orantılı güçte bir etki meydana getir(e)memiştir. Aynı dönemde kapasite bakımından Amerika Birleşik Devletleri'nden daha zayıf bir durumda olmasına rağmen —örneğin İngiltere— uluslararası siyasi olaylara bu ülkeden daha fazla bir etki uygulayabilmiştir.

yoğunlaşma ile doğru orantılıdır. Örneğin Japonya tükettiği petrolün hemen hemen hepsini ithal etmek zorundadır. İlaveten, ithal ettiği petrolün hemen hemen hepsini OPEC (A) üyesi ülkelerden sağlamak durumundadır. Bundan dolayı OPEC örgütünün (doğal olarak üye ülkeler arasında belirli bir anlaşma sağlandığında) Japonya (B) üzerinde, petrol gibi ekonomik bir araçla önemli bir ölçüde siyasal (örneğin bu ülkenin Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda İsrail'e karşı alınacak bir kararı desteklemesi yönünde) etkide bulunma imkanı sözkonusudur. Konuya ilişkin ikinci bir örnek olarak da, 1960'lar öncesinde Küba ile Amerika Birleşik Devletleri arasındaki ilişki verilebilir. Bu dönemin Küba ekonomisi içerisinde şeker kamışı üretimi ve bu malın ihracatı yolu ile elde edilen gelir oldukça önemli bir yer tutmaktaydı. Küba ekonomisi birçok alanda ithalata dayanmakta, ithalat için gerekli döviz ise büyük ölçüde şeker kamışı ihracatı ile sağlanmaktaydı. Küba'nın ihracatının büyük bir kısmı da Amerika Birleşik Devletleri pazarına yönelikti. İşte bu durumda da Amerika Birleşik Devletleri (A), şeker kamışı ithalatını durdurma veya durdurma tehdidinde bulunma yolu ile Küba üzerinde önemli bir ölçüde siyasal etkide bulunabiliyordu. Nitekim Küba'da sosyalist yönetim iktidara geldikten sonra Amerika Birleşik Devletleri yönetimi bu ülkenin şeker kamışına pazarını kapatmış, bu yolla yeni yönetim üzerinde bir siyasal etkide bulunmaya çalışmıştır.

Verdiğimiz her iki örnekte de ilişkinin yönü (hangi aktörün hangi aktörü etkilemeye çalıştığı) ortada olmakla beraber etkinin derecesi hakkında kesin bir bilgi edinmek mümkün olmamaktadır. Etki derecesinin saptanması açısından birinci örneğimize dönersek, ilkin Japonya'nın, OPEC'in uygulayacağı bir önlem karşısında petrolden ne oranda tasarrufa gidebileceğinin, bu maddeye ikame bir enerji sistemi geliştirip geliştiremeyeceğinin bilinmesi gerekmektedir. Diğer taraftan OPEC'in petrol piyasasını ne derecede denetleme imkanına sahip olduğu, diğer bir deyişle Japonya'nın OPEC üyesi ülkeler dışında bir kaynaktan, örneğin kendi toprakları üzerinde petrol bularak ihtiyacını karşılaması imkan ve

ihtimali de, bu etki derecesinin saptanması açısından bilinmesi gerekli noktalarındandır. Benzer saptamaları, Küba-Amerika Birleşik Devletleri arasındaki ilişki açısından da sıralamamız mümkündür. Bu örnekte ilk bilinmesi gereken, Küba'nın, gerek ekonomisi gerekse ihracatı içinde büyük bir yer tutan şeker kamışına ilişkin bir Amerika Birleşik Devletleri boykotu ile karşılaştığında, bu ürüne ikame başka ürünler yetiştirme ve ihrac etme imkanının olup olmadığıdır. Etki derecesinin saptanmasında ikinci önemli nokta ise, Küba'ya boykot uygulayan Amerika Birleşik Devletleri'nin, Küba'nın şeker kamışını satabileceği diğer pazarları denetleme imkanının olup olmadığına, yani Küba'nın Amerika Birleşik Devletleri pazarına ikame pazarlara ne oranda ulaşabileceğinin bilinmesidir.

Etkileme derecesini, hatta yönünü belirleyen bir de psikolojik boyuttan söz etmek mümkündür. Sorunun bu yönü üzerinde en fazla duranlardan Johan Galtung'a göre, uluslararası ekonomik önlemler yolu ile hedef üzerinde istenilen bir yönde siyasal etkide bulunulması imkanı genellikle sanıldığından daha azdır<sup>11</sup>. Galtung'a göre bunun en önemli sebebi, bir hedef üzerinde uygulanan negatif (cezalandırıcı) önlemlerin hedef üzerinde çoğu defa birleştirici, siyasal entegrasyonu uyarıcı bir etki yapmasıdır. Bu türden bir genellemenin, örneğin 1930'larda İtalya'nın Habeşistan'ı işgali üzerine bu ülkeye Milletler Cemiyeti'nce, 1960'lı yılların başlarında Küba'ya Amerika Birleşik Devletleri tarafından, 1965'lerden itibaren Rodezya'ya Birleşmiş Milletler tarafından uygulanan ekonomik önlemlerin sonuçları açısından büyük ölçüde geçerli olduğu söylenebilir. Gerçekten bu örneklerde, önlemleri uygulayanların hedef üzerinde istedikleri yönde bir siyasal etkide bulduklarından söz etmek oldukça zordur. Bununla beraber yukarıdakilerin tam aksi yönde bir dizi örnek sıralayarak Galtung'un genellemesinin sı-

(11) Johan Galtung, «On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia», *World Politics*, Vol: XIX (April 1967), s. 389.

nırlarını belirtmekte de yarar vardır. 1962-1964 yılları arasında Goulart başkanlığındaki Brezilya, 1965-1968 yılları arasında Balaunde'nin başkanlığındaki Peru, 1970-1973 yılları arasında Allende başkanlığındaki Şili, başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere bazı batılı devlet veya kurumların çeşitli ekonomik baskılarına maruz kalmışlardır<sup>12</sup>. Bu defaki örneklerde, hedef ülkeler üzerinde uygulanan (genellikle negatif yani cezalandırıcı yöndeki) önlemlerin, istenilen yönde bir siyasal etkide bulunmasından söz etmek mümkündür. Her üç örnekte de hedef ülkenin adı geçen yöneticileri şu veya bu şekilde iktidardan uzaklaştırmışlar, yerlerine bu ekonomik önlemleri uygulayan çevrelere yakın kişi ve kadrolar gelmiştir.

Galtung'un genellemesinin geçerliliğini sınırlayan başlıca iki etken sözkonusudur. İlkin, ekonomik önlemlerin hepsi de hedef ülkede siyasal entegrasyonu uyarıcı, birleştirici bir etki yaratan negatif (cezalandırıcı) eylemler olmayabilir. Gerçekten de hedef üzerinde olumlu yönde ekonomik önlemler (örneğin hedefe mali yardım) aracılığı ile siyasal etkide bulunulmak istenildiğinde aynı türden tepkilerle karşılaşılması ihtimali daha zayıflamaktadır. İkinci olarak da, günümüzdeki bağımlılık ilişkileri, belirli bir siyasal etki amacına yönelik ekonomik önlemlerin kamuoyuna açık olmayan, dolayısıyla tepkisel nitelikteki siyasal entegrasyon hareketlerini doğurmayan araçlarla uygulanmasını mümkün kılmaktadır.

Meydana getirdikleri siyasal etkinin bazı özelliklerine kısaca değindiğim uluslararası ekonomik önlemler başlıca iki gruba ayrılabilir: I) Dış ticarete ilişkin önlemler, II) Finansal önlemler. Sırasıyla görelim.

---

(12) Richard Stuart Olson, «Economic Coercion in World Politics, With a Focus on North-South Relations», *World Politics*, Vol: XXXI (July 1979), s. 488.



### III. Dış Ticarete İlişkin Önlemler

K.J. Holsti sık atıfta bulunulan kitabında «Siyasanın Ekonomik Araçları»na ayırdığı bölümün başlarında «Amacı özel kar olan normal uluslararası ticareti veya sadece ihtiyaç duyulan malları satmaya yönelik devlet ticaretini, bir devlet tarafından açıkça siyasi amaçlar için manipüle edilen ticaretten ayırmalıyız»<sup>13</sup> demektedir. Bu ifadede iki noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. İlkin bu ifadeden ticaretin ancak devletlerarası olduğunda bir siyasal etki aracı olarak kullanılabileceği gibi bir sonuç çıkmaktadır veya çıkarılabilir. Yazının başlarında uluslararası politika alanında ulus-devletin halen temel inceleme birimi, temel aktör durumunda olduğunu, bir dizi yeni gelişmeye rağmen bu konumunu muhafaza ettiğini söylemiştim. Buna paralel olarak ekonomik önlemlerin, daha çok ulus-devletler tarafından bir siyasal etki aracı olarak kullanılmasını ele almaktayım. Fakat bu söylenenler Holsti'nin yukarıdaki ifadesinde yer alan vurguyu onaylama anlamına gelmemektedir. Gerçekten de çeşitli ekonomik önlemlerin ve de bu çerçevede ticaretin bir siyasal etki aracı olarak kullanılması olayında örneğin uluslararası şirketlerin<sup>14</sup>, devlet olgusundan bağımsız değilse de özerk bir konuma sahip olduğu söylenebilir.

Holsti'nin ifadesinde ikinci olarak ticaret, amaçları açısından normal (yani ekonomik amaçlı) ve siyasal olmak üzere iki genel kategoriye ayrılmaktadır. Yazının başında da belirttiğim gibi, bu türden bir anlayış, amacı bu olmasa da siyasal sonuç doğuran birçok etki eylemini çözümlene dışında bırakmakta, konunun alanım daraltmaktadır. Örneğin

(13) Holsti, *loc. cit.*, s. 241-242.

(14) Bu kuruluşlar genellikle «çokuluslular» olarak adlandırılmaktadır. Oysa, birçok ülkede faaliyet göstermelerine rağmen bunların birçoğu sermayelerinin bileşimi itibariyle belirli bir ülkeyi temsil etmektedirler. Bu açıdan sözkonusu kuruluşları «uluslararası» terimi ile çağırarak, bu tür kuruluşların ortak özelliklerini ifade etmek açısından daha yararlı olacaktır.

B ülkesindeki X madenine ihtiyacı olan A ülkesi, salt sözkonusu madeni sağlamak açısından (görünürde siyasi olmayan bir amaçla)<sup>15</sup> bu ülkedeki bir yönetimi destekleme veya yıpratma eyleminde bulunduğu anda, amacı ne olursa olsun bir siyasal etki uygulamış olmaktadır. Bu sebepten konu sadece amaç açısından değil, doğurduğu sonuç açısından da<sup>16</sup> ele alınmak zorundadır.

Bu genel açıklamalardan sonra dış ticarete ilişkin önlemlerin çeşitliliğine değinmek gerekmektedir. Dış ticaretin bir siyasal etki aracı olarak kullanılması gümrük tarifelerinde, kotalardaki ayarlamalardan boykot, ambargo ve ablukaya kadar uzanan bir aletler dizisi ile gerçekleştirilebilir<sup>17</sup>. Bunlarda gümrük tarifeleri ve kotalar en yumuşak ve en dolaylı türden etki yaratan aletlerdir. Bunlar bazen açıkça siyasal etki mekanizmasının bir aleti olarak kullanılırlar. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nin Yugoslavya ve Polonya'ya, bu ülkelerin Sovyetler Birliği'ne olan bağımlılığını nisbeten azaltmak amacıyla tercihli tarife uygulaması veya aynı ülkenin, mono-kültür Latin Amerika ülkelerinin mallarına, onları kendi istediği doğrultuda yönlendirmek amacıyla kota uygulamasından bu anlamda sözedilebilir. Oysa bu gibi belirgin örnekler dışında, bu türden aletlerin kullanılış amacı ve/veya ortaya çıkardıkları sonuçlar açısından siyasal olanın ekonomik olandan soyutlanması genellikle pek kolay değildir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Ekonomik Topluluğu üyesi ülkeler ve Japonya'nın mallarına karşı kota koyduğu ve/veya bu mallara yüksek gümrük tarifeleri uyguladığında, gerek amaç gerekse sonuç açısından siyasal etkinin var olup olmadığı farklı değerlendirmelere konu olabilir.

(15) Oysa ki sözkonusu ülke bu madeni, kendisine diğer uluslar üzerinde önemli ölçüde siyasal etkide bulunma imkanı sağlayacak bir silahın üretiminde kullanıyor olabilir.

(16) Şunu hemen ilave etmek gerekir ki bu türden bir bakış açısı sonuna kadar götürüldüğünde, sonucunda siyasal etki yaratmayan hiçbir dış ticaret ilişkisi olmadığı uc noktasına gelinecektir.

(17) Bu konuda bkz: Holsti, loc. cit., s. 245 vd.

Dış ticarete ilişkin önlemlerden ikinci olarak boykot, ambargo, abluka gibi çoğu defa doğrudan siyasal etkide bulunmak amacı ile uygulanan ve/veya bu sonucu doğuran aletleri ele alabiliriz. Diğeri üzerinde siyasal etkide bulunmak isteyen ülkelerin (A), o ülkenin (B) bazı veya tüm mal ve/veya hizmetlerine pazarlarını kapamasına boykot denir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere'ye karşı yürütülen bağımsızlık savaşı sırasında, bu ülkenin mallarını boykot etmiş, yine Amerika Birleşik Devletleri Castro yönetimindeki Küba'nın mallarına karşı yaygın bir boykot uygulamış, uygulatmaya çalışmıştır. Kıbrıs'ta Türk ve Rum tarafları 1974 öncesinde birbirlerine karşı boykot uygulamalarına girişmişlerdir.

Bir anlamda boykotun simetriği olan ambargonun bir siyasal etki aracı olarak kullanılması durumunda da, A ülkesinin karar alıcıları bazı veya tüm mal ve/veya B ülkesine satışını yasaklamaktadırlar. Bu açıdan, özellikle ihracatın içerisinde özel teşebbüsün büyük payı bulunan ülkelerde, bir veya birkaç ülkeye karşı ambargo uygulaması çoğu defa bazı çıkar ve baskı grupları üzerinde olumsuz bir etki yaratabilmektedir<sup>18</sup>. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri Sovyetler Birliği'ne tahıl ambargosu uyguladığında, başarı veya başarısızlığı tahmin etme açısından sorunun bu yönünü de dikkate almak gerekmektedir. Bundan dolayı ambargonun bir siyasal etki aracı olarak kullanılmasındaki başarı veya başarısızlık (uygulayan) ülkenin içsel şartları —özellikle iktidarın paylaşılma biçimi ve ihracatın yapısı ile yakından ilgilidir.—

Dış ticarete ilişkin önlemlerden ele alacağımız sonuncusu **ablukadır**. Bir ülkenin bir diğere siyasal etkide bulun-

(18) Bu durum bir dizi şartla yakından ilgilidir. Örneğin ambargo açısından sözkonusu olan mal ve/veya hizmetler ülke çapındaki talepten ne kadar fazla üretiliyorsa ve de bunlar —istendikleri fiyat seviyesinde— ne oranda ambargonun yöneldiği ülke pazarlarına bağımlı iseler, bu **olumsuzluk** o oranda fazla olacaktır.

mak için bu türden bir önlem alması, aralarında ciddi bir çatışmanın varlığına işaret etmektedir. Aslında abluka, siyasal bir etkide bulunmak için uygulanan dış ticarete ilişkin önlemler ile dış ticarete ilişkin olmayan, güce dayalı önlemler arasında bir kesişme noktası konumuna sahiptir. Gerçekten de bu önlemin uygulama örnekleri daha çok savaş (II. Dünya Savaşı sırasında müttefiklerin, özellikle denizden Almanya'ya karşı uyguladıkları gibi) veya savaş eşiği (Amerika Birleşik Devletleri'nin 1960'larm başlarında Küba'ya karşı uyguladığı gibi) durumlarına ilişkindir.

#### IV. Finansal Önlemler : Dış Yardım

##### A) Genel Olarak Dış Yardım :

H.J. Morgenthau'ya göre yardım olarak tanımlanan ilişkilerde ortak olan, bir miktar para, mal veya hizmetin bir ülkeden diğerine transferidir. Fakat K.J. Holsti'nin yaptığı gibi dış yardım deyimini «bir gönderenden (donor) alana (recipient) para, mal veya teknik bilgi transferi»nin<sup>19</sup> her türünü kapsar anlamda kullanmak hatalıdır. Hans Singer ve Javed Ansari Zengin ve Yoksul Ülkeler adlı çalışmalarında, bir kaynak transferi ile sonuçlanan her şeyi dış yardım olarak adlandırmadıklarını belirtmekte, örneğin piyasa faiz haddinden verilen bir borcun, alıcısına bir yarar sağlasa da

---

(19) Holsti, *loc. cit.*, s. 257. Diğer taraftan Holsti dış yardımın tarafları için ülkeler terimi yerine **gönderen** ve **alan** gibi, inceleme birimi ve aktör olarak ulus-devletten başka (örneğin uluslararası kuruluşlar) yapıları da kapsayan terimler kullanmaktadır. Aslında uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan yardımların da sonuçta ülke yardımlarının dolaylı bir biçimi olduğu söylenebilir. Bununla beraber karar vermede oybirliği esasından çok oyçokluğu esasına kayan uluslarüstücü kuruluşların yaygınlaşmasının bu durumu belirli bir ölçüde değiştirerek, tek tek ülkeler dışında bu türden kurumların da dış yardım olayında **doğrudan** taraf olmasını mümkün kılacağı söylenebilir.

bu kategoriye girmediğini söylemektedirler<sup>20</sup>. Buna paralel olarak Charles O. Lerche ve Abdul A. Said tüm kaynak transferlerini değil sadece «... doğrudan hibe veya gerek nakit gerekse kredi veya mal şeklindeki cazip borç...»ları<sup>21</sup> dış yardım olarak nitelendirmektedirler. Sonuç olarak dış yardımı en kısa yoldan, ticari olanlar dışındaki tüm tek yönlü kaynak transferleri olarak tanımlayabiliriz.

\*  
\*\*

Bu açıklamalardan sonra III. Bölümde «Dış Ticarete İlişkin Önlemler» başlığı altında da değindiğimiz «amaç-sonuç» ve de «soyutlanabilirlik» sorunlarını dış yardım olgusu açısından yeniden değerlendirmekte yarar vardır. Konuyla ilgili birçok çalışmada dış yardım siyasi, askeri, ekonomik insancıl vb. alt kategorilere ayrılmaktadır. Belki dış yardımı amaçları açısından bu türden alt kategorilere ayırmak zor da olsa mümkündür. Oysa yardımı sadece amaçları açısından değil de ilaveten/ya da doğurduğu sonuçlar açısından ele aldığımızda sorun biraz daha karmaşık hale gelmektedir. Örneğin A ülkesi kendi çıkarı açısından B ülkesinin askeri kapasitesinin artmasını istiyor, bu anlamda B ülkesine askeri amaçlı yardım yapıyor olabilir<sup>22</sup>. Buna karşılık eğer B ülke-

---

(20) Hans W. Singer and Javed A. Ansari, **Rich and the Poor Countries** (London: George Allen and Unwin Ltd., 1977), s. 149. Başka bir yazarın değerlendirmesinde, ticari amaçlı olan kaynak aktarımlarının, geniş anlamda bir dış yardım tanımında dahi dışta bırakıldığı görülmektedir: David Wall, **The Charity of Nations, The Political Economy of Foreign Aid** (London: The Macmillan Press Ltd., 1973), s. 3. Bununla beraber bazı örneklerde normal ticari ilişkiler ile yardım arasındaki ayırım pek belirgin olamamaktadır: Bkz. Singer and Ansari, *ibid.*, s. 158.

(21) Charles O. Lerche, Jr. and Abdul A. Said, **Concepts of International Politics**, 2th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1970), s. 85.

(22) Hatta bu amaca uygunluğun kolayca denetlenebilmesi için yardımı doğrudan araç-gereç şeklinde sunuyor olabilir.

si, A'dan aldığı bu askeri amaçlı yardım sonucunda, daha önceleri ulusal gelirden bu türden araç-gereçleri üretmek için ayırdığı kaynakları ekonomik (veya daha başka) alanlara yöneltiyorsa, yardımın amacı ne olursa olsun askeri bir sonuç doğurduğu pek söylenemez. Sayısı daha da arttırılabilecek olan bu türden örnekler, yardımların, özellikle doğrudukları sonuçlar açısından sınıflandırılmalarında soyutlanabilirlik sorununun önemini göstermektedirler<sup>23</sup>.

### B) Dış Yardım ve Siyasal Etki:

Konu açısından esas önemli olan dış yardım ile siyasal etki olgusu arasındaki ilişkidir. İlkin, genel olarak dış yardım ve siyasal etki olguları arasındaki ilişkiyle ilgili bazı genellemelere gitmek, bütün dış yardım türlerinde ortak olan bazı özellikleri saptamaya çalışmak mümkündür. Diğer taraftan konuya ilişkin çalışmalarda farklı sorunsallar çerçevesinde farklı dış yardım sınıflandırmaları yapılmaktadır<sup>24</sup>. Buna paralel olarak konu açısından önemli olan bir diğer nokta da, bu dış yardım türlerinin siyasal etki sağlama açısından ne türden avantaj ve dezavantajlara sahip olduklarının saptanmasıdır.

(23) David A. Baldwin, «Foreign Aid, Intervention and Influence», *World Politics*, Vol: XXI, No: 3 (April 1969), *passim*.

(24) Örneğin Holsti'ye göre dış yardım dört ana başlıkta toplanabilir: 1) askeri yardım, 2) teknik yardım, 3) hibe ve mal ithali programları, 4) gelişme borçları. Yazar dış yardımı ayrıca siyasal yönelimleri açısından da dört gruba ayırmaktadır: 1) alan ülkede siyasal dinginlik yaratma amacına yönelik yardım, 2) alan ülkenin iç ve dış siyasalarında değişiklik yaratma amacına yönelik dış yardım, 3) bir ittifaka üye olmanın ödülü olarak yardım, 4) alanın dışsal amaçlarına ulaşabilmesi için yardım (Holsti, *loc. cit.*, s. 259-267). Singer ve Ansari dış yardımı a) iki taraflı-çok taraflı, b) sert-yumuşak gibi alt başlıklarda toplamaktadırlar. (Singer and Ansari, *op. cit.*, s. 162). David Baldwin ise dış yardımları a) borç-hibe, b) ekonomik-askeri, c) çok taraflı-iki taraflı, d) özel-kamu gibi zıtlıklar içerisinde başlıca dört gruba ayırmaktadır (Baldwin, *ibid.*, s. 434).

Bu konulara ilişkin bazı örnekleri sergilemeye birinci kategoriden başlarsak, ilkin dış yardımın siyasal etkiye dönüşmesinin sadece «olumlu» açıdan değil, aynı zamanda «olumsuz» açıdan da ele alınabileceğini hatırlatmak gerekmektedir. Gerçekten de, sermaye birikiminin eşitsiz bir şekilde dağıldığı günümüz dünyasında kapasitesi fazla olan bir ülkenin bazı ülkelere yardımda bulunurken bazılarında bulunmaması, özellikle siyasal etkide bulunulmak istenen ülkenin rakiplerine yardımda bulunulurken sözkonusu ülkenin bundan yoksun bırakılması bu açıdan ele alınabilir. Ayrıca kapasitesi fazla olan bir ülkenin —diğer şartlar veri iken— bir ülkeye yaptığı yardımı kesmesi veya kesme tehdidinde bulunması da bu türden, yani «olumsuz» anlamda dış yardım aracılığı ile siyasal etkide bulunmaya örnek olarak gösterilebilir<sup>25</sup>.

Diğer taraftan siyasal etkide bulunmak amacıyla yapılan ve/veya bu sonucu doğuran dış yardım programlarında temel dürtünün doğrudan veren ülke veya ülkelerin çıkarları olup, alan ülke veya ülkelerin bu yardıma olan ihtiyaç derecesinin daha ikincil bir kriter olduğu söylenebilir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nin II. Dünya Savaşı sonrasında önemli miktarda dış yardım yaptığı ülkeler arasında son derece fakir birçok Afrika ülkesi yer almazken İspanya, Türkiye, Malta, Güney Kore, Yunanistan, İsrail gibi ülkelerin bulunuşu bu durumun en açık göstergesidir. Bu konuya ilişkin olarak gözlemlenebilen ikinci bir olgu da, sömürgeci ülkelerin bu yardımları belirli bir ölçüde eski sömürgelerine yöneltme eğilimleridir<sup>26</sup>. Bu türden bir saptama özellikle İngiltere ve Fransa gibi, eskiden geniş sömürge imparatorluklarına sahip olan ülkelerin yardım dağıtım kriterlerini açıklamak açısından elverişlidir.

(25) Baldwin, *ibid.*, s. 429.

(26) Wall, *op. cit.*, s. 29-30. Bu arada eskiden İspanyol ve Portekiz sömürgesi olan Latin Amerika ile Amerika Birleşik Devletleri'nin durumları ise daha çok «bağımlılık (dependency) teorisi» çerçevesinde çözümlenebilir.

İkinci kategori olarak dış yardım türleri ile siyasal etki olgusu arasındaki ilişkiyi ele alabiliriz. Burada konuyu tüm dış yardım sınıflandırmalarını dikkate alarak örnekleme çabasına girişmek yerine, sadece birkaç örnekle sergilemeye çalışacağım. Bu arada belirli dış yardım türlerinin, yardımı verenin yardımı alana yapabileceği siyasal etkiyi ne derecede kolaylaştırdığının (veya zorlaştırdığının) her bir örnekte üzerinde kolayca anlaşılabilir bir sorun olmadığını belirtmek gerekir. Örneğin iki-tarafli (bilateral) yardımın genellikle verene, alan üzerinde çok tarafli (multilateral) yardımın sağladığından daha fazla siyasal etki uygulama imkanı sağladığı söylenebilir<sup>27</sup>. Gerçekten de, dış yardım olgusu sözkonusu olduğunda, siyasal etkiyi oluşturacak kapasitenin dağılımının taraflar arasında —tanım gereği— eşitsiz bir şekilde gerçekleşmesi sözkonusu olduğundan, iki tarafli yardımda kapasitesi fazla olan (yardımı sağlayan) tarafın, bu kapasitesini alan üzerinde siyasal etkiye çevirmesini —diğer faktörler veri iken— dengelemeye çalışacak başlıca güç odağı yalnızca alanın kendisidir. Oysa çok-tarafli yardımda veren olarak, muhtemelen alan üzerindeki çıkarları şu veya bu oranda birbirleri ile çatışan birden fazla etki kapasitesi odağı sözkonusudur. Bu türden bir yapıda tarafların kendi öz çıkarları açısından birbirlerini şu veya bu oranda dengelemeleri dolayısıyla alana uygulanan toplam siyasal etkiyi hafifletmelerinden sözedilebilir. Bununla beraber, söylenenlerin tam aksine, yani çok-tarafli yardımın alan üzerinde siyasal etkide bulunulabilinmesi imkanını arttırdığından da sözedilebilir. Örneğin yardımı sağlayan ülkeler grubu ve/veya uluslararası kuruluş, türüne (örneğin uzun vadeli, düşük faizli gelişme kredisi) ilişkin tek veya en önemli kaynağı oluşturuyorsa, alan üzerinde siyasal etkide bulunabilme kapasitesi (veren tarafların çıkar çatışmalarının minimum olması kaydıyla), sözkonusu ülkelerin tek tek sahip olduklarından fazladır denebilir<sup>28</sup>.

(27) Singer and Ansari, *op. cit.*, s. 165.

(28) Gerçekten de örneğin Dünya Bankası (IBRD) içerisinde oy ağırlığı yaklaşık 1/5 olan Amerika Birleşik Devletleri'nin —bu uluslar-



Konuyu tartışmayı başka bir örnekle sürdürebiliriz. Bu anlamda dış yardımın hibe veya borç olarak yapılmasının verene, alan üzerinde siyasal etkide bulunma imkanı sağlama-sı açısından değerlendirmesi yapılabilir. İlk bakışta, özellikle bir defaya mahsus olmak üzere, belirli bir konuda (örneğin veren ülkenin, alanın hükümet yapısında istediği bir değişiklik) uygulanmak istenen bir siyasal etki açısından hibenin daha uygun olduğu söylenebilir<sup>29</sup>. Fakat buradan düşük faizli, yardım niteliğindeki borçların genellikle sanıldığı gibi siyasi etkiden arınmış olduğu sonucuna varılmamalıdır. Aslında bu türden bir yardımın çoğu defa verene (belki de hibeye göre daha fazla bir oranda) alan üzerinde siyasal etkide bulunma imkanı yarattığı söylenebilir<sup>30</sup>.

Konunun tartışmalı niteliğini sergilemeye yardımcı olacak bir diğer örnek de program ve proje yardımları olabilir. Burada genellikle, belirli bir **projenin** desteklenmesi şeklindeki yardımların, verenin alan üzerinde siyasal etki uygulaması açısından program yardımlarına oranla daha uygun olduğundan sözedilebilir. Gerçekten de bu tür bir yardım ilişkisinde veren kendi çıkarına en uygun bir projeyi (o ülke ile arasında kurulmasını istediği karayolu projesini, müttefiki olan o ülkenin bazı yeni silahların yapımına geçmesini sağlayacak bir projeyi) finanse ederek uygulamak istediği siyasal etkiyi oldukça doğrudan gerçekleştirebilir. İlaveten, proje türü yardımların özelliğinden dolayı, yardım çerçevesinde geliştirilen projenin genel seyri içerisindeki çeşitli aşamalarda veren taraf konu ile doğrudan ilgilenme imkanına

---

arası kuruluşun düşük faizli, uzun vadeli gelişme yardımı alan ülkelerin hemen hemen tek kaynağı olduğu düşünülürse— bu kuruluştan yardım alan ülke üzerinde, en azından iki-taraflı yardım çerçevesinde olacağı kadar siyasal etkide bulunma kapasitesine sahip olduğu söylenebilir. Hatta bu büyük oy oranı ile, örgüt içerisinde, diğer verme kapasitesine sahip kesimlerin tutumunu, iki taraflı bir yardımda edemeyeceği kadar kolay manipüle edebilir.

(29) Wall, *op. cit.*, s. 100.

(30) Örnekler için bkz: Wall, *ibid.*, s. 434-437.

kavuşmaktadır<sup>31</sup>. Diğer taraftan alana, genel gelişmesi ile ilgili olarak belirli bir global bir programı gerçekleştirmesi için verilen yardımlar ilk bakışta verene, alan üzerinde daha az siyasal etkide bulunma imkanı tanıyor gibi görülebilir. Oysa pratikte program kredileri, ister doğrudan bir ülke tarafından finanse edilsin (AID), isterse bir uluslararası kuruluş (IBRD) aracılığı ile verilsin, verene, alan üzerinde önemli ölçüde siyasal etkide bulunma imkanı vermektedir. Bu türden yardımlar, alan ülkenin genel gelişmesi ile ilgili olduğundan verene, o ülkenin genel gelişmesi ile ilgili olduğu öne sürülebilecek birçok sorunla yakından ilgilenebilme, bu yolla giderek siyasal etkide bulunabilme fırsatı yaratmaktadır. Örnekler daha da arttırılabilir. Genel bir gözlem olarak bu dış yardım türlerinden herhangi birinin, verene, alan üzerinde siyasi etkide bulunabilmek imkanı sağlamak bakımından bir önceliği olmadığı söylenebilir. Diğer bir deyişle siyasal etkinin derecesi ile yardımın yapılış biçimi arasında ciddi bir ilişkinin olduğu söylenemez.

#### V. Değerlendirme :

Yukarıda, yazının başında belirttiğim genel varsayımlar çerçevesinde, uluslararası politika alanında, siyasal etki yaratmak amacıyla kullanılan bazı ekonomik önlemleri genel ve sergileyici bir biçimde ele almaya çalıştım. Çalışmanın bu özelliği, kullanılan birçok kavramın işlemsel hale getirilmesi (kavramların benzer algılanışı, ölçülebilirlik vb.) sorununun kapsam dışı bırakılması sonucunu doğurmuştur. Bu eksikliğin yanında, özellikle bazı farklı kategorileri tanımlama,

---

(31) Her şeye rağmen bu yöntemin de her zaman istenen amaca hizmet ettiği söylenemez. Örneğin A ülkesinin sağladığı proje yardımı ile B ülkesinde, A'nın istediği bazı yeni silahların yapımına geçilmesi, B'nin bu türden bir proje olmaması halinde aynı işe ayrıcağı fonların bir başka projeye aktarılması sonucunu doğurduğunda, projeyi finanse edenin istediği projeyi finanse ettiği, alan üzerinde istediği yönde bir siyasal etkide bulunduğu pek söylenemez.

biribirinden ayırma açısından oldukça önem taşıyan örnekleme, söylenenlerin çevremizde olan olgu veya olaylarla sınınanmasının da daha zenginleştirilmesi mümkündür. Belirtilmesi gereken diğer bir nokta da konuyla ilgili çözümlerlerin belirli bir ölçüde disiplinler arası bir çabayı gerekli kılmasıdır. Bir uçta bir sosyal olgu veya olayı etkileyen faktörlerin biribirinden soyutlanabilirliğini mutlaklaştıran, bilimsel bilgi birikimini «kompartmanlaştıran», disiplinlerarası çalışmayı da bu «kompartmanları biribirine eklemek» olarak gören anlayış, diğer uçta da sosyal bütünü mutlaklaştırarak disiplinleri felsefe potasında yok eden, olgu ve olaylarla ilgilenme zahmetine katlanmayan bir anlayış söz konusuysen, yukarıda ifade edilen «belirli bir ölçüde» nin ölçüsünün belirlenmesi belki de bu türden konulara ilişkin en önemli ortak sorunu oluşturmaktadır.