

# DEVLETLERARASI EKONOMİK İLİŞKİLERİ DÜZENLEYEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN POLİTİK EKONOMİSİ: DEVLETLER, ÇIKAR GRUPLARI VE ÖRGÜT BÜROKRASİSİ KISKACINDA KÜRESEL YÖNETİŞİM

## POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: GLOBAL GOVERNANCE IN THE GRIP OF STATES, INTEREST GROUPS AND ORGANIZATIONAL BUREAUCRACY

İmran DEMİR\* 

### Öz

Uluslararası örgütlerin politik ekonomisi, devletlerin ekonomik çıkarlarını optimize etmek için kurdukları uluslararası örgütlerin kuruluşunu, yapısını ve çıktılarını etkileyen ekonomik ve politik süreçlerin etkileşimini sistematik olarak izah etme çabasıdır. Bu çalışma uluslararası politik ekonominin bir alt dalı olan uluslararası örgütlerin politik ekonomisi üzerine genel bir değerlendirme niteliğindedir. Amaç, bu alanda, geçmişten, günümüze önem arz eden sorular ve tartışmalar üzerinden disiplinin gelişimine ışık tutmak ve güncel konular hakkında bilgi vermektir. Çalışma disiplinin gelişimine paralel olarak üç temel konu üzerinde durmaktadır. Politik ekonomi ve uluslararası politik ekonomi kavramları üzerinden alanın çerçevesi çizildikten sonra devletler arası ekonomik ilişkileri düzenleyen uluslararası kurumların kuruluş nedenleri ve etkinlikleri üzerine yapılan paradigmatik tartışmalara değinilmektedir. Devletlerin neden uluslararası organizasyonlara katıldığı ve neden bu organizasyonların kurallarına uyduğunun kısa bir değerlendirmesini uluslararası örgütlerin yapısını ve dizaynını etkileyen faktörlerin irdelenmesi takip etmektedir. Makale ikinci aşamada, uluslararası kuruluşların kendilerini kuran devletlerden ne kadar bağımsız hareket edebilme kabiliyetine sahip oldukları sorusuna yanıt aramaktadır. Bu bağlamda çeşitli uluslararası ekonomik örgütlerin ürettiği politikaların arkasındaki siyasi etkiler üzerine yapılan tartışmalar incelemektedir. Çıkar grupları ve örgüt bürokrasisinin kurumsal iş birliği süreçlerindeki rolü ve etkinlikleri çalışmanın üçüncü temel

\* Marmara Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Email:imrandemir@yahoo.com

sorunsalını oluşturmaktadır. Bürokratik otonomi bağlamında yerel aktörler, siyasetçiler ve uluslararası örgüt bürokrasisinin karşılıklı etkileşimini ve bunun sonucu meydana gelen çıktıları konu alan çalışmalar irdelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Uluslararası İş Birliği, Kolektif Eylem Sorunları, Rasyonel Dizayn, Enformel Güç, Çıkar Grupları ve Örgüt Bürokrasisi

### **Abstract**

Political economy of international organizations, a subfield of international political economy, seeks to systematically explain the interaction of economic and political processes that shape the foundation, structure and outputs of international institutions created by states for the maximization of their interests. This study aims at providing an overview of the discipline. The goal is to explore past and present debates and questions that have guided research on the problem of interstate cooperation. The study, in line with the evolution of the discipline, focuses on three major topics. The study, following a conceptual discussion of political economy and international political economy to establish the boundary of the field, explores paradigmatic debates on the role and influence of international institutions. Attention is devoted to the question of why states join international organizations and abide by their rules. This section also explores factors that influence the structure and design of international organizations. The article, in the second place, explores institutional autonomy and the degree of independence enjoyed by international institutions. It examines debates over political factors that influence policy outputs of institutions. The role and impact of interest groups and institutional bureaucracy on the process of institutional cooperation comprise the third concern of the study. The interaction between local actors, national politicians and institutional bureaucracy is explored in relation to the issue of bureaucratic autonomy and its implications.

**Keywords:** International Cooperation, Collective Action Problems, Rational Design, Informal Power, Interest Groups and Organizational Bureaucracy

## **1. GİRİŞ**

Global yönetim, uluslararası ekonomik ilişkiler ve ticaretle belki de bu yüzyılı kendisinden önceki dönemlerden ayıran en önemli özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası örgütler ve daha kapsayıcı tabiriyle uluslararası rejimler, uluslararası ilişkilerin önemli aktörleri arasında yerini almış bulunmakta. Ancak globalleşmenin ve buna bağlı olarak global yönetişimin devletler arasındaki duvarları kaldırdığı söylemi oldukça abartılı olacaktır. Globalleşmenin yaratmış olduğu karmaşık ilişki ağına rağmen uluslararası sistem hala devlet merkezlidir ve devlet içindeki gibi tek bir piyasanın oluşmasının önündeki en büyük engeldir. Uluslararası piyasaların devletlerin sınırlarıyla bölünmüş merkezi otoriteden yoksun yapısı, devletleri birbirlerine bağımlı kılmakta ve karşılaşılan sorunlara çözüm bulmak için daha fazla iş birliği arayışına sokmaktadır.

Uluslararası örgütlerin politik ekonomisi, bu arayışların sonucu devletlerin ekonomik çıkarlarını optimize etmek için kurdukları uluslararası örgütlerin kuruluşunu, yapısını ve

çıktılarını etkileyen ekonomik, politik ve hukuki süreçlerin etkileşimini sistematik bir şekilde izah etme çabası taşır. Alanın oluşumu ve gelişimine araştırmacıların cevap arayışı içinde oldukları bazı temel konular yön vermiştir. Olaya paradigmatik bir açıdan yaklaşan ilk nesil çalışmalar, devletler arasında iş birliğinin mümkün olup olmadığı sorusu ve örgütlerin iş birliğinin gerçekleşmesinde oynadığı rol üzerinde dururken; daha sonraki tartışmalar ampirik verilerden hareketle örgütlerin iç işleyişi ve somut çıktıları, bu çıktıları etkileyen değişkenler ve özellikle de devletlerin ve buna bağlı olarak gücün çıktılar üzerine yapmış olduğu etki üzerine yoğunlaşmaktadır.

Ancak uluslararası politik ekonomi ve bunun kurumsal yapısını sadece devletlerarası ilişkilere indirgemek yanlış olacaktır. Böyle bir yaklaşım, çıkarları uluslararası ekonomik kuruluşların politikalarından etkilenen çıkar guruplarını ve tercihlerini yok saymış olacağı gibi uluslararası örgütlerin, bu örgütleri kuran devletlerin kontrolündeki edilgen yapılar olduğu izlenimini verecektir. Oysaki çıkarları uluslararası ekonomik ve ticari gelişmelerden ve dolayısıyla bu alanda faaliyet gösteren örgütlerin politikalarından etkilenen gruplar, uluslararası kuruluşların çıktıları devletlerin izlemiş olduğu politikalar üzerinden etkilemenin yanı sıra bu örgütleri doğrudan etkileme arayışı içindedir. Diğer taraftan en azından kendilerine verilen yetkiler doğrultusunda ve örgütlerin gündelik işleyişinde belirgin rol oynayan örgüt bürokrasisinin çıktılar üzerinde yapmış olduğu etkiyi yok saymak da oldukça yanıltıcı olacaktır. Bu bağlamda disiplin üzerine yapılan güncel çalışmalar, uluslararası ekonomik örgütleri ve buna bağlı olarak alanı, devletlerarası etkileşimle sınırlı tutmak yerine çok aktörlü ve çok boyutlu bir yapı olarak kurgulamakta ve bu yapının süreç ve çıktıları sistematik temeller üzerine oturtma anlayışıyla hareket etmektedir.

Bu çalışma, bu anlayıştan hareketle, uluslararası politik ekonominin bir alt dalı olan uluslararası örgütlerin politik ekonomisine yön veren temel konular üzerinden alanın gelişimine ışık tutan genel bir değerlendirme niteliğindedir. Amaç, bu alanda, geçmişten günümüze önem arz eden sorular ve tartışmalar üzerinden literatürün gelişimini tartışmak ve güncel konular hakkında bilgi vermektir. Çalışma, literatürün gelişimine paralel olarak altı temel konu üzerinde durmaktadır. Makale, ilk bölümde politik ekonomi ve uluslararası politik ekonomi kavramları üzerinden alanın çerçevesini çizdikten sonra ikinci bölümde uluslararası kuruluşların iş birliği konusundaki rolleri ve etkinlikleri üzerine yapılan paradigmatik tartışmalara değinmektedir. (Bu çalışma uluslararası örgütlerin politik ekonomisine odaklandığı için politik ekonomi üzerine yapılan paradigmatik tartışmalara son derece sınırlı yer verilmiştir.) Üçüncü bölüm, devletlerin neden devletlerarası ekonomik ilişkileri düzenleyen uluslararası organizasyonlara katıldığı ve neden bu organizasyonların kurallarına uyduğuna değindikten sonra devletler arası ekonomik ilişkileri düzenleyen uluslararası örgütlerin yapısını ve dizaynını etkileyen faktörleri irdelemektedir. Buna bağlı olarak dördüncü bölümde örgütlerin dizaynının neden olduğu ekonomik ve politik sonuçlar incelenmektedir. Bu bağlamda çeşitli uluslararası ekonomik örgütlerin ürettiği politikaların arkasındaki siyasi etkiler

üzerine yapılan tartışmalar irdelenmektedir. Bu bölümde aynı zamanda uluslararası örgütlerin kendilerini kuran devletlerden ne kadar bağımsız hareket edebilme kabiliyetine sahip oldukları değerlendirilmektedir. Beşinci bölüm, uluslararası ekonomik örgütlerin işleyişine çıkar grupları ve örgüt bürokrasisi perspektifinden yaklaşmaktadır. Makale aynı zamanda ekonomik bölgeselciliği ele almakta ve devletleri buna teşvik eden nedenler ve bu nedenlerin uluslararası ekonomik düzen için ne anlam ifade ettiğini değerlendirmektedir. Çalışma, disiplinin Türkiye’de gelişim gösterebilmesi için bazı önerilerde bulunarak son bulmaktadır.

## **2. Politik Ekonomi ve Uluslararası Politik Ekonomi**

### **2.1. Politik Ekonomi: Piyasalar, Kolektif Eylem Sorunları ve Kurumlar**

Uluslararası örgütlerin politik ekonomisi alanına temel teşkil eden sorular ve bunlara aranan cevaplara değinilmeden önce kısaca uluslararası örgütlerin politik ekonomisi kavramının içeriği ve kapsamından bahsetmek gerekecektir. Bu da öncelikle politik ekonomi ve uluslararası politik ekonomiyi tanımlamayı gerektirir.

Politik ekonomi, kısıtlı kaynakların hangi prensiplere göre pay edildiği sorusuna cevap bulma arayışından kaynaklanır (Gilpin, 1987, s.8; Przeworski, 2003, ss.11-14). Merkezine iki farklı paylaşım mekanizması arasındaki ilişkiyi alan disiplin, ekonominin odağındaki piyasalar ve siyasetin temel aktörü devlet arasındaki etkileşimi inceler ve bu etkileşimin neden olduğu politik ve ekonomik sonuçlarla ilgilenir (Gilpin, 1987, s.10). Bu bakımdan ekonomi ve politika kavramlarının muhtevassından kısaca söz etmek yerinde olacaktır.

Ekonomi, piyasanın işleyişi ve var olan kısıtlı kaynakların nasıl üretken ve verimli bir şekilde servete dönüştürüleceği üzerinde durur (Gilpin 1987, s. 15-21). Piyasa soyut bir kavramdır ve alışverişe söz konu olan herhangi bir mal, ürün veya olgunun arz-talep mekanizması ile göreceli bir değer edinmesi surecidir. Piyasalar merkezsizdir ve arz-talep ilişkisinin yarattığı en azından teorik düzlemde görünmez bir el tarafından işler. Üretkenlik ve kârlılık esastır ve sınırlı kaynaklar, çıkarlarını maksimize etmek isteyen rekabet içindeki aktörlerin göreceli üstünlüğüne göre pay edilir.

Bu kurgu kendi içerisinde son derece tutarlı olmakla birlikte piyasaların, politik veya Polanyi’nin (2001, ss.48-57) ifadesiyle sosyal bir yapı içinde işlediği ve dolayısıyla bu yapının dinamiklerinden etkilendiğini göz önünde bulundurmadığı gibi piyasaların neden olduğu gayriekonomik sonuçları da dikkate almaz (Evans, 1995, s.26; Gilpin, 1987, ss.22-23). Bir yerde alıcı ve satıcıların olması piyasaların oluşacağı anlamına gelmeyeceği gibi piyasa sonuçlarını belirleyici unsur tam olarak ekonomistlerin kurguladığı gibi karşılaştırmalı üstünlük olmamaktadır (Gilpin, 1987, s.22; Polanyi, 2001, s.65). Aslında Polanyi’nin (2001, ss.71-74) perspektifinden bakıldığında ekonomik faaliyetlere yön veren temel olgunun piyasa

mekanizması olduğunu varsaymak da oldukça yanıltıcıdır. Bu ifadeyi açıklığa kavuşturmak için öncelikle politikanın işlevine bakmak gerekir.

Ekonomi gibi politika da sınırlı kaynakların nasıl pay edildiğini açıklama kaygısı taşır (Heywood, 2019, ss.1-2). Laswell'in (1936) tanımlamasıyla, politika kimin, neyi, nasıl alacağına karar bağlanması sürecidir. Bireyler veya gruplar farklı ihtiyaç, tercih, inanış, çıkar ve özelliklere sahiptir (Commons, 1931, s.654). Bu farklılıklar karşında beklentilerini karşılayacak kaynaklar sınırlıdır. Kaynakların sınırlı olması bireyler ve/veya aktörler arasında bu kaynakların nasıl paylaşılması gerektiği sorununa neden olur. Farklı tanımlamaları olmakla birlikte politika, sorunların ya da farklılıkların çözüme kavuşturulması için kullanılan bir müzakere ve pazarlık süreci olarak düşünülebilir (Caporaso & Levine, 2003, s.16; Heywood, 2019, s.8). Ancak bir pastayı pay etmek veya bir evin harcamalarının nasıl yapılacağına karar vermekle bir devletin bütçesine karar vermek arasında tahmin edileceği üzere ciddi farklılıklar vardır. Paylaşımaya taraf olan bireylerin sayısı ve anlaşmazlığa konu olan veya çözüme kavuşturulması gereken unsurun marjinal değeri arttıkça veya işin içine inanç ve değerlerle ilintili konular girdikçe söz konusu paylaşımın sadece müzakere ve pazarlığa dayalı yapılması nerdeyse imkânsızlaşır ve çatışma kaçınılmaz olabilir (Heywood, 2019, s.2; North, 1990, s.131).

Politik araçlara dayalı bir paylaşımı zorlaştırdığı gibi piyasa işleyişinin neden sadece arz talep mekanizmasıyla sağlanamayacağına en büyük nedeni kolektif eylemden kaynaklanan sorunlardır (Frohlich & Oppenheimer, 1970; Hardin, 1982; Olson, 1965). Kolektif eylem sorunları, bireylerin birlikte hareket etme ihtiyacına ve çıkarlarının bunu gerektirmesine rağmen iş birliğinin gerçekleşmesini sekteye uğratan engeller olarak tanımlanabilir (Olson, 1965: s.2). Bu engellerin başında mahkûmların ikilemi metaforuna dayandırılan güvensizlik ve aldatılma ikilemi gelir (Hardin, 1982, ss.23-30). Metafor, çıkarlarını elde etmeleri, aldıkları karşılıklı pozisyona bağlı olan aktörlerin, yaşadığı aldatma ve aldatılma ikilemini betimler. İş birliği, karşılıklı aldatmadan daha kazançlı olmasına karşın verilen taahhütlere sadık kalınmasını sağlayacak mekanizmaların eksikliği, aktörlerde aldatma eğilimini artırır ve her iki tarafın da ilişkiden zararlı çıkmasına neden olacak tercihlerde bulunmasına neden olur (Stein, 1982, s.306). Bu tür durumlarda aktörler, sözlerine sadık kalınmasının sağlayacak tarafsız bir yapıya ihtiyaç duyabilirler.

Mahkûmların ikilemi sorunu birçok durumda taraflar arasındaki iletişim ve koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır (Frohlich & Oppenheimer, 1970, s.119). İki taraf arasında bilgi akışı ve koordinasyonun olmadığı durumlarda şüphe daha baskın gelerek verilen taahhütlerden cayma eğilimini artırmaktadır. Koordinasyon özellikle karşılıklı istenmeyen durumların bertaraf edilmesinde önem taşıyor ve çok fazla maliyet gerektirmiyor olsa bile iş birliğine ihtiyaç duyulan aktörlerin sayısı arttıkça birlikte hareket edebilme olanağını elde etmek güçleşebilir (Stein, 1982, s.309; Snidal, 1985a, ss.935-36). Koordinasyon gerektiren

durumların paylaşımsal sonuçlarının olması veya aktörlere yüksek maliyetler yüklemesi de birlikte hareket etmeyi kısıtlayan durumlar arasında gösterilebilir.

Kolektif eylem sorunlarından diğer bir tanesi de bedavacılık (free-riding) problemidir (Frochlich & Openheimer, 1970, s.105; Stein, 1982, s.307). Bu problem, kamu mallarının (imece usulü) sağlanmasını gerektiren durumlarda ortaya çıkar. Kamu malları veya herkesin ortak kullanımına açık olan iştiraklerin iki özelliği bedavacılık problemine neden olur (Hardin, 1982, s.17; Olson, 1965, ss.14-15; Snidal, 1979, s.533). Bunlardan birincisi üretim veya iştirak özelliği diğeri ise kullanım veya tüketim özelliğidir. Kamu malları tüm bireylerin katılımı sonucu üretimi sağlanan faydalar oldukları için *ortak üretim* gerektirir ve dolayısıyla kimsenin özel mülkiyeti veya şahsi kullanımında değildir. Dolayısıyla bir kamu malı üretildikten sonra *dışlanmazlık* özelliği kazanır; yani tüketiminden kimsenin mahrum bırakılması söz konusu olamaz. Kamu malları aynı zamanda *rekabetsizlik* özelliğine sahiptir; birilerinin kamu malından daha fazla yararlanması diğerlerini dezavantajlı duruma sokmaz. Ancak ortak üretim ve dışlanmazlık bedavacılık sorununa neden olur. Katkısı olsun veya olmasın üretildikten sonra bu mallardan mahrum edilemeyecekleri düşüncesi, bireylerde bu malların sağlayacağı yararlardan herhangi bir katkıda bulunmadan faydalanma eğiliminin oluşmasına neden olur. Bu yaklaşımın hâkim olduğu durumlarda da kamu malları üretilmeme tehlikesiyle karşı karşıya kalır.

Kamu yararı bağlamında kolektif eylemi sekteye uğratan durumlardan sonuncusu ortak kaynakların kullanımı (tragedy of commons) sorunudur (Hardin, 1982, ss.25-30; Stein, 1982; 313). Ortak kaynakların trajedisi sorunu, var olan kamu mallarının çıkarlarını pekiştirme motivasyonu ile hareket eden bireylerin bencilce aşırı kullanımı sonucu ortaya çıkar. Buna en güzel örnek denizlerdeki avlanmadır. Aşırı avlanma, kısa vadede herkesin çıkarına olmakla birlikte uzun vadede denizlerdeki balık türlerinin zamansız avlanılmasından dolayı olumsuz sonuçlar doğurur.

Yakın zamanda Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanı Donald Trump'ın ABD'yi atmosfere bırakılan karbon gazlarını düzenleyen Paris Anlaşması'ndan çekmesi kolektif eylem sorunlarına çok güzel bir örnek teşkil eder ve aşağıda üzerinde durulacak olan uluslararası politik ekonominin ve uluslararası örgütlerin politik ekonomisi arkasındaki mantığı özetler niteliktedir. Çevrenin ortak bir kaynak olduğu düşünülürse, ona zarar veren olumsuzlukları ortadan kaldırmak ortak bir çaba ve maliyet gerektirir. Ancak ortak hareket etmenin gerekliliği bunun gerçekleşeceği anlamına gelmez. Devletler ya diğer devletlerin yükümlülüklerini yerine getireceğinden emin olamadıkları ya da arzulanmayan sonuçların ortadan kaldırılmasının maliyetini başkalarının yüklenmesi beklentisiyle üzerlerine düşen yükümlükleri yerine getirmekten kaçındıkları zaman kolektif eylem sorunları yaşarlar. Trump, ülkesini anlaşmadan çekerken, anlaşma maddelerinin ABD'nin sera gazı emisyonuna ve dolayısıyla endüstriyel üretimine getirdiği sınırlamaların, ABD'yi diğer ülkelere ve özellikle de Çin'e karşı dezavantajlı duruma soktuğunu gerekçe göstererek, atmosfere gaz salınımını

azaltmanın maliyetini başka ülkelerin üstlenemesinde ısrar etmiştir. Bu bakımdan Trump'ın ABD'yi kendisinden önceki yönetimin yükümlülük altına soktuğu bir anlaşmadan çekmesi, tarafların çıkarı söz konusu olduğunda, yaptırımdan yoksun taahhütlerden kolayca cayabildiklerinin çok açık bir göstergesi olduğu gibi bedavacılık ve ortak malların bencilce kullanımını da özetleyen yerinde bir örnek olarak düşünülebilir.

Bu örnekten de anlaşılacağı üzere taraflar ve özellikle devletler dışardan bir müdahale olmaksızın paylaşım sorununu müzakere ve pazarlık yoluyla çözüme kavuşturma konusunda başarısız olurlar. Herhangi bir düzenleme olmadan yapılan paylaşım anarşi ve çatışma riski taşır. Ancak siyaset, ekonomideki gibi paylaşımın görünmez el tarafından gerçekleştirildiğini varsaymak yerine kolektif eylem sorunlarının aşılabilmesi için dışardan düzenleyici bir mekanizmanın gerekliliğine işaret eder (Przeworski, 2003, s.2; Snidal, 1979, s.564). Kurumlar bu anlamda bireyler veya gruplar arasında bir paylaşımın yapılabilmesi için birlikte hareket etme ön koşulunun önündeki engellerin aşılmasını sağlayan mekanizma görevi görürler (Commons, 1931, s.648). Aktörlerin davranış ve tutumlarında değişiklik yaratarak ortak bir anlayışın geliştirilebilmelerine ve dolayısıyla birlikte hareket edebilmelerine olanak sağlar (North, 1990, ss.3-10). Bu ifade kurumların aktörlerin çıkarlarını benzeştirdiği veya tüm anlaşmazlıklara çözüm bulduğu anlamına gelmez. Kurumlar, sadece bir paylaşımın nasıl yapılması gerektiğini veya bir paylaşımdan kaynaklanan anlaşmazlıkların nasıl şiddete dönüşürülmeden çözüme kavuşturulabileceğini düzenlemeye bağlar.

Devletlerin de birer kurum olduğu düşünülürken ve piyasaların devletlerin belirlediği sınırlar çerçevesinde işlediği göz önünde bulundurulduğunda, piyasaların, ekonominin formüle ettiği gibi, sadece arz-talep ve buna bağlı fiyatlandırma mekanizması üzerinden işlediğini varsaymak yanıltıcı olacaktır (Evans, 1995, s.3; Gilpin, 1987, s.22; Polanyi, 2001, s.74). Kurumlar düzenleyici bir mekanizma görevi görerek piyasaların önündeki belirsizliğin azaltılmasına ve ekonomik faaliyetlere bir istikrar getirir (North, 1990, ss.22-24). Buna karşın kurumsal bir düzlemde yapılan paylaşımın kurumsal bir maliyeti söz konusudur. Bu maliyet, ticari ilişkilerde piyasanın, paylaşım sürecinde temel belirleyici unsur olma özelliğini yitirmesidir.

Önceliğin piyasanın görünmez elinden devletin görünen eline geçmesinin devletin ve piyasaların sahip olduğu farklı öncelik ve parametrelerden kaynaklanan ciddi sonuçları vardır. Yukarıda belirtildiği gibi piyasalar işleyişleri bakımından kârlılık ve verimlilik hedefi gözetirken, devlet ekonomik çıktıları kendi kontrolüne almayı hedefler ve ticari ilişkilerden doğan kazancın paylaşımını yaparken ekonomistlerin öngördüğü gibi kârlılık ve verimlilik prensibine göre hareket etme kaygısı taşımaz (Caporaso & Levine, 2003; Gilpin, 1987; Grieco, 1993; Polanyi 2001; Viner, 1948). Devletin her ne kadar üzerinde çok da açık bir uzlaşma olmasa bile bir amacı ve kendine göre öncelikleri bulunmaktadır (Gilpin, 1987, s.14; Krasner, 1978, ss.10-13). En azından tüm devletlerin ve onları yöneten tüm iktidarların en temel amacı hayatta kalmaktır (Grieco,1993, s.498). Dolayısıyla, ekonomik ilişkiler de dahil olmak

üzere tüm eylem ve ilişkileri siyasi çıkarları doğrultusunda şekillendirecek politikalar geliştirme eğilimi taşırlar (Bueno de Mosquita, Morrow, Smith & Siverson, 2003; Putnam, 1988). Bu motivasyona 2008 yılında patlak veren mortgage krizini kontrol altına almak için ABD yönetiminin batık bankaları kurtarmak amacıyla izlemiş olduğu politikaların yanı sıra Türkiye’de ağustos 2018’de dolar kurundaki ani artış ve buna bağlı gelişen enflasyondaki yükselişi durdurmak için hükümetin geliştirdiği politikalar gibi sayısız örnek gösterilebilir.

Ancak bu ne siyasetin veya siyasal aktörlerin ekonomide belirleyici temel unsur olduğu ne de piyasa aktörlerinin edilgen olduğu anlamına gelmelidir (Caporaso & Levine, 2003, s.182). Devlet sürekli olarak sahip olduğu yaptırım gücü üzerinden ekonomi ve piyasaya yön verme güdüsüyle hareket ederken, piyasa da devletin tekelinden kaçma eğilimi taşır, kaçmazsa bile siyasi otoritenin kararlarını etkileyebilmek ve kendi lehine dönüştürmek için devleti etki altına almaya çalışır (Gilpin, 1987, s.11). Örneğin bir ülkenin uyguladığı gümrük politikası sadece ekonomik faktörlerle anlaşılmaz. Gümrük politikasının çeşitli aktörlerin çıkarlarına yaptığı etki ve bu aktörlerin çıkarlarını korumak için politik alanda yürüttüğü faaliyetler göz önünde bulundurulmadan bir ülkenin izlediği gümrük politikalarını sadece siyasi otoritenin iradesine bağlamak oldukça yanıltıcı olacaktır (Grossman & Helpman, 1994; 1995; Martin, 2017; Milner, Rosendorff & Mansfield, 2004; Vaubel, 1986). Bu durum ekonomik aktörleri bir bakıma politik aktör konumuna sokar. Aşağıda daha ayrıntılı görüleceği üzere politik aktörlerin ne içerde ne de uluslararası ekonomik ilişkilerde izlemiş olduğu politikalar bu aktörlerin çıkar ve tercihlerinden bağımsızdır.

Özetlemek gerekirse politik ekonomi bu gerilim ve etkileşimden ortaya çıkan sonuçlarla ilgilenir. Bir taraftan ekonomik diğer taraftan da politik süreç ve dinamiklerin nasıl bir etkileşim içinde olduğunu ve bu etkileşimin gerek politik gerekse ekonomik sonuçlarını inceler. Daha açık bir ifadeyle ekonomik çıktılarının sadece ekonomik süreçlerin bir sonucu olmadığı anlayışından hareketle, piyasa dışındaki mekanizmaların, politik amaç ve çıkarların, piyasanın işleyişine yaptığı etkiyi ve buna karşın çıkarlarını koruma arayışındaki ekonomik aktörlerin politik kurumları yönlendirme çabası sonucu ortaya çıkan süreç ve sonuçları açıklama amacı taşır.

## **2.2. Uluslararası Politik Ekonomi**

Uluslararası politik ekonomi söz konusu paylaşım ve etkileşim problemini uluslararası ölçekte inceler (Gilpin, 1987, s.24). Kârlılık esasına göre işleyen ve buna bağlı olarak ucuz hammadde ve yeni pazarlar bulma arayışındaki piyasalar herhangi bir sınırlama olmadığı takdirde coğrafi olarak genişleme eğilimi taşır (Gilpin, 1987, s.22). Ancak devletlerin fiziksel sınırları bu eğilimi engelleyici niteliktedir. Bu da bir taraftan ekonomik faaliyetleri devletlerarası ilişkilerin yörüngesine sokarken diğer taraftan devletlerin birbirleriyle iş birliğini gerekli kılmaktadır (Gilpin 1971, s.404). Ne var ki, iş birliğinin tarafların çıkarına olması otomatikman gerçekleşeceği anlamına gelmez.



Devletleri iş birliğine zorunlu kılan uluslararası ilişkilerin anarşik ve merkezi otoriteden yoksun yapısı devletleri aynı zamanda iki temel sorundan dolayı iş birliği konusunda temkinli davranmak zorunda bırakır (Martin, 2017). Bunlardan ilki kolektif eylemden kaynaklanan sorunlardır. Ekonomik ve siyasi aktörlerin ulusal düzeyde karşılaştıkları mahkûmların ikilemi, bedavacılık problemi, koordinasyon ve ortak malların trajedisi gibi sorunlar sistemin anarşik yapısından dolayı daha belirgin bir hal almaktadır (Oye, 1985, ss.1-2). Devletler, verilen taahhütlerin yerine getirilmesini güvence altına alacak bir otoritenin olmadığı bir ortamda aldatma ve aldatılma ikilemi yaşarlar. Buna iş birliğinden elde edilen kazancın nasıl paylaşılacağı ve bunun güç dağılımına yapacağı etki de göz önünde bulundurulduğunda iş birliği uluslararası aktörlerin çıkarlarına olmakla birlikte göreceli kazanç kaygılarından dolayı sekteye uğrayabilmektedir (Grieco, 1993, s.498).

Uluslararası politik ekonomi merkezi otoritenin yoksunluğunda, devletlerin ve ekonomik aktörlerin kolektif eylem sorunlarını nasıl aşabildiğini, iş birliğinin hangi parametreler sayesinde gerçekleştiğini, uluslararası ticaretten kaynaklanan kazancın hangi prensiplere göre pay edildiğini açıklamaya çalışır (Oatley, 2012, s.5). Uluslararası politik ekonominin cevap verme arayışı içinde olduğu konular aynı zamanda uluslararası örgütlerin politik ekonomisi çalışma alanının üzerine inşa edildiği temeli oluşturur.

### **3. Uluslararası Örgütlerin Politik Ekonomisi**

Uluslararası örgütlerin politik ekonomisi, devletlerin ekonomik ilişkilerine istikrar ve düzen getirmek ve ekonomik çıkarlarını optimize etmek için kurdukları uluslararası örgütlerin çıktılarını etkileyen ekonomik ve politik süreçlerin, geliştirdikleri normlarla etkileşimini inceler (Dreher & Lang, 2016, s.2; Dreher & Michaelowa, 2008, s.331; Martin, 2017). Konu ile ilgili literatürün gelişimine, araştırmacıların cevap bulma arayışı içinde olduğu birkaç temel sorun yön vermiştir. Konu üzerine yapılan ilk çalışmalar uluslararası ilişkiler teorisinin gölgesinde kalmış olup genel itibarıyla devletler arasında iş birliğinin mümkün olup olmadığı, mümkünse hangi şartlarda gerçekleştiği, devletleri iş birliğine teşvik eden veya buna engel teşkil eden faktörler üzerinde durmaktadır (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998, s.655). Uluslararası ilişkiler alanındaki tartışma ağırlıklı olarak realistler ve neoliberaler arasında gerçekleşmiştir.

#### **3.1. Realist Paradigma**

Uluslararası ilişkilerin dominant paradigması realizm ve özellikle de bunun neorealist versiyonu iş birliğinin devletlerin çıkarına olduğu anlayışına oldukça şüpheyle bakar ve bunu da uluslararası sistemin anarşik yapısına bağlar (Baldwin, 1993; Grieco, 1993; Waltz, 1986). Uluslararası ilişkilerin merkezi otoriteden yoksun anarşik yapısı realistlere göre mahkûmların ikileminden ziyade devletler için göreceli kazanç kaygılarını ön plana çıkarmaktadır.

Sistemin anarşik yapısı, kendi başlarının çaresine bakmak zorunda olan devletlerde, iş birliği mutlak anlamda tarafların çıkarına olsa bile taraflardan birinin diğerinden daha fazla kazanç elde etme olasılığı, bu fazla kazancın güç dağılımına yapacağı etki ve gelecekte nasıl kullanılacağı endişesi yaratır ve iş birliğinin sıfır toplamlı bir ilişki olarak değerlendirilmesine yol açar (Grieco, 1993, s.500). Devletlerin göreceli kazanç kaygılarına en güzel örnek ABD ile Çin arasında 1970'li yıllardan beri süre gelen ticari ilişkilerin ABD'yi dezavantajlı duruma sokarak Çin'in ABD'ye karşı bir rakip olabilecek güce erişmesine yardımcı olduğu yönündeki ABD yönetimince sıkça dile getirilen değerlendirmeler ve bu durum karşısında ABD'nin gümrük duvarları yoluyla aldığı önlemler gösterilebilir.

Dolayısıyla realist yaklaşımlar, mutlak kazancın otomatikman iş birliğini olanaklı hale getireceği varsayımını reddeder (Grieco, 1993, s.487). Bu bağlamda kurumsal iş birliğine oldukça şüpheyle bakar ve uluslararası örgüt ve kurumlara yüklenen düzenleyici rolün abartıldığını ve bunların güçlü devletlerin çıkarlarını pekiştirmek için kullanılan aygıtlar olarak görür (Mearsheimer, 1994, s.7).

### **3.2. Hegemonik İstikrar Teorisi**

Alternatif yaklaşımlar, buna hegemonik istikrar teorisinin realist versiyonu da dahil olmak üzere, uluslararası ilişkilerin anarşik yapısına düzen ve istikrarın nasıl getirilebileceği ve mahkûmların ikilemi çıkmazının nasıl aşılabileceği üzerinde durur. Realistler, devletlerarası iş birliğini prensipte mümkün görmemekle birlikte, gerçekleşiyorsa veya mümkün olmuşsa, bunun nedenini hegemonu bağlar.

İlk olarak Charles Kindleberger (1974) tarafından liberal bir anlayışla Mancur Olsun'un (1965) kolektif eylem sorunları nasıl aşılır tezinin uluslararası politik ekonomiye uyarlanmasıyla ortaya atılan ve uluslararası ticaret ve iş birliğini kamu yararı olarak formüle eden bu yaklaşıma göre, iş birliğinin gerçekleşebilmesi bunun maliyetini tek başına üstlenmeye gönüllü bir hegemon devletin varlığıyla mümkündür. Liberal perspektiften bakıldığında uluslararası ticaretin engelsiz ve kesintisiz işlemesi belli bir alt yapının tesis edilmesini gerektirir. Bu alt yapının tesisi ise tüm devletlerin iştiraki ile mümkündür. Ancak bazı devletlerin bir katkısı olsun veya olmasın bu altyapının diğer devletler tarafından kurulacağı beklentisiyle üzerlerine düşen yükümlülüklerden kaçınması serbest ticareti sağlayacak yapının sekteye uğramasına neden olur. Hegemonik istikrar kuramcıları, bu istikrarın düzen kurucu ve düzenin garantörlüğünü üstlenen bir otorite ile mümkün olabileceği iddiasındadır.

Ancak bu yaklaşım çeşitli sorulara yanıt vermekte yetersiz kalır. Bunların başında kamu yararının neden hegemon bir gücü gerektirmesi gelir (Conybeare, 1984, s.10; Snidal, 1985b, ss.590-593). Söz konusu, kamu yararının üretilmesiyse; kamu yararı, hegemon bir devleti gerektirmeden çıkarları serbest ticarete dayanan orta ölçekteki güçlerin ön ayak olmasıyla da üretilebilir (Krasner, 1983, s.199; Snidal 1985b, ss.598, 610). Bunun yanında tüm devletlerin

çıkarlarını gözettiği bir sistem içerisinde hegemon devletin neden iyi niyetle hareket etmek isteyeceği de soru işaretine neden olmaktadır (Conybeare, 1984, s.12). Hegemon konumundaki devlet serbest ticareti mümkün kılacak güce sahipse ve herkesi buna uymaya zorlayabiliyorsa, kendi tartışmasız gücünü (örneğin pazar kapasitesinin büyüklüğünü) kullanarak pekâlâ sistemi stabilize etmek yerine diğer devletlere kendi çıkarlarına hizmet edecek dayatmalarda bulunabilir (Gilpin, 1987, ss.88-90). Trump'ın Çin başta olmak üzere en yakın müttefiklerine dahi dayattığı gümrük tarifeleri hegemon devletin şartlar gerektirdiğinde istismarcı davranma eğilimine sahip olacağının yakın zamandaki en açık göstergesidir.

Ayrıca serbest ticaretin kamu malı olarak tanımlanması da oldukça tartışmalıdır. Conybeare (1984, ss.8-9), uluslararası ticarete uluslararası düzenin anarşik yapısından dolayı mahkûmların ikileminde olduğu gibi baskın eğilimin aldatma olduğunu, ancak bunun uluslararası ticaretin bir kamu yararı olduğu anlamına gelmediğini tam tersine, dışlayıcı (ülkeler arası ticaret sadece tarafların mutabakatına bağlıdır) ve rekabetçi (ticaretten elde edilen kazanımların paylaşımı rekabete tabidir) özelliklere sahip olması hasebiyle özel mülkiyet özellikleri taşıdığını ileri sürmektedir.

Dolayısıyla, Gilpin (1975, s.62) ve Krasner (1976, s.35) tarafından geliştirilen hegemonik istikrar teorisinin realist versiyonu serbest ticareti bir kamu yararı olmaktan ziyade hegemon devletin kendi çıkarlarına hizmet etmesi için geliştirdiği sistemin bir yan ürünü veya dışsallığı olarak tanımlar. Krasner (1976), belli dönemlerde hegemon niteliğindeki dominant güçler serbest bir sistem dayatmışlarsa bu onların kamu yararını sağlama güdüsüyle hareket ettikleri anlamına gelmek yerine çıkarlarının bunu gerektirdiğini savunur. Gilpin serbest ticaretin iç politik boyutuna bakar ve güçlü devletlerin serbest ticareti dayatmasını içerdeki çıkar gruplarının tercih ve baskılarına dayandırır. Diğer taraftan Gowa (1994, s.6) serbest ticaretin bir güvenlik dışsallığının bulunduğu görüşündedir. Hegemonun müttefikleriyle yaptığı ticaretin koşulları hegemonu müttefiklerine göre dezavantajlı bir duruma sokuyor olsa bile hegemon güç ticaret yoluyla müttefikleri kendine bağlayarak güvenlik anlamında avantaj sağlar.

### **3.3. Neo-liberal-Kurumsalcı Yaklaşımlar**

Neorealist yaklaşımların aksine neoliberal yaklaşımlar iş birliğinin mümkün olduğunu ve bunun hegemon bir devletin öncülüğünden ziyade uluslararası örgütler eliyle gerçekleştirilebileceğini ve bu oluşumların iş birliğini nasıl özendirdiğini açıklamaya çalışır (Keohane, 1984, ss.9, 26, 84). Öncelikle uluslararası sistemin anarşik yapısının mahkûmların iklimine yol açtığını ve dolayısıyla iş birliğinin önündeki en büyük engel olduğunu kabul eden neoliberal yaklaşımlar, aynı zamanda rasyonel olarak tanımladıkları devletlerin egemenliklerinden feragat etme konusunda hassas olduklarını ve iş birliğinin güç dağılımını etkileyen paylaşımsal sonuçları olduğunu da göz önünde bulundururlar (Abbott & Snidal, 1998, s.6; Keohane, 1984, ss.29, 67).

Buna karşın neoliberaler, çıkar motivasyonu ile hareket eden devletlerin çıkarları bunu gerektiriyor olmasına rağmen iş birliğinden elde edilecek kazancı göreceli kazanç kaygılarına feda edebileceklerinin gerçeği yansıtmadığını savunurlar (Axelrod & Keohane, 1985, s.226; Snidal, 1991, s.388). İş birliğinin çıkarların harmonisini gerektirmediği anlayışında olan bu yaklaşım, realistlerin mutlak kazanç ve göreceli kazanç ikilemine fazla önem atfettiğini ileri sürer. Öncelikle göreceli kazanç kaygılarının daha çok ikili ilişkilerde ve askeri güvenlik alanlarında ön plana çıktığını, çoklu ilişkilerde bu kaygının ortadan kalktığını ve devletlerarasındaki iş birliğinin tıpkı diğer insan ve grup ilişkilerinde olduğu gibi kolektif eylemin önündeki sorunların aşılabilmesiyle mümkün olabileceğini iddia eder (Keohane, 1984; Snidal, 1985a).

Çözüm olarak politik kurumları yaklaşımlarının merkezine koyan neoliberal bakış, kurumların tüm devletlerin çıkarlarına hizmet edecek kamu malları ya da menfaati yaratabileceğini savunmaktadır (Axelrod & Keohane, 1985, s.250; Stein, 1982, s.300; Abbott & Snidal, 1998, s.14). Mahkûmların ikileminin devletlerarasındaki bilgi eksikliği ve bilgi alışveriş kanallarının zayıflığından kaynaklandığını, uluslararası kurumların devletlerin sürekli etkileşim içinde olmalarını sağlayacak ortamlar yaratarak birbirlerinin tercih ve çıkarları hakkında daha güvenilir bilgi edinmelerine yardımcı olurken gelecekle ilgili belirsizlik ve tereddütleri azaltacağı ve koordinasyonu sağlayacağı iddiasındadırlar (Axelrod & Keohane, 1985, s.231; Keohane, 1984, ss.66-69; Stein, 1982, ss.304-308). İş birliğinin çıkarlarıyla uyumlu olduğunu gören aktörlerin aldatma yerine tercihlerini ve politikalarını daha optimal sonuçlar elde etmek için revize etme ihtiyacı duyacakları savunulur.

Merkezsiz iş birliği yaklaşımlarının (Conbeare 1984, ss.13-19; Oye, 1985, s. 3; Snidal, 1985a, s.937), kısasa kısas (tit-for-tat) ve geleceğin gölgesinin (shadow of the future) iş birliğini herhangi bir kurumsal mekanizma olmaksızın da mümkün kılacağı iddiasına karşın kurumsalcılara göre iş birliğini mümkün kılan faktörlerden sadece bir tanesi olan geleceğin gölgesinin yaratılmasıyla iş birliğinin otomatikman gerçekleşeceğini beklemek yanıltıcı olacaktır (Koremenos, Lipson & Snidal, 2001, s.766).

Örneğin iş birliğinden elde edilecek değer düştükçe geleceğin gölgesinin tek başına iş birliğini mümkün kılması zorlaşabilir. Devletler özellikle iç politik baskılar karşısında uluslararası ilişkilerden elde edilecek uzun vadeli ekonomik kazançları iç politikada elde edilecek kısa vadeli politik çıkarlara kolayca feda edebilirler (Grossman & Helpman, 1994). Geleceğin gölgesi ancak aldatmanın cezası yüksek olunca bir anlam ifade eder ve devletlerin iş birliğine zarar verici politikalardan kaçınması sağlanabilir.

Kurumsalcı yaklaşımlar bu bağlamda kurumların sahip olduğu denetleme mekanizmasının geleceğin gölgesinin daha etkin kullanılmasını sağlayarak mütekabiliyet anlayışının gelişmesine (Keohane, 1984, s.245) ve yaptırım mekanizmalarıyla bedavacılık probleminin aşılmasına yardımcı olacağını ileri sürer (Axelrod & Keohane, 1985, s.237). Bu avantajların

yanı sıra iş yapma maliyetini (transaction costs) azaltma düşüncesinin devletlerin kurumsal iş birliğini, ikili veya pazarlığa dayalı geçici iş birliğine tercih edeceği dile getirilmektedir (Gilligan, 2009, s.55; Axelrod & Keohane, 1985, s.250; Keohane, 1984, s.90). Her seferinde mahkûmların ikilemini aşmak için yeni bir çerçeve yaratmak yerine, uluslararası örgütler şablon görevi görmekte, iş birliğinin maliyetini azaltarak buna süreklilik kazandırmaktadır.

#### 4. Rasyonel Dizayn

Söz konusu iş birliği olunca devletlerin öncelikle bir yapıya ihtiyaç duyup duymadıklarına karar vermeleri gerekmekte (Abbott & Snidal, 1998). Bunu çözüme kavuşturdukları takdirde karar vermeleri gereken diğer önemli bir husus bu yapının hangi alan veya konularda yetki sahibi olacağı ve hangi devletleri iş birliğinin kapsamına alacağıdır (Koremenos vd., 2001). Merkezi bir organ olup olmayacağına, kararların hangi prensip ve mekanizmalara göre alınacağına (Blake & Payton, 2015; Stone, 2013), kararların ne kadar esnek veya bağlayıcı olduğuna, yaptırım mekanizmalarına ihtiyaç duyulup duyulmayacağına (Down, Locke & Barsoom, 1996; Busch & Reinhardt, 2003; Fearon, 1998), değişimler karşısında ne kadar esnek olacağına (Rosendorff, 2015; Rosendorff & Milner, 2001; Kucik & Reinhardt, 2008) ve hatta bu organizasyonda görev alacak bürokratların kim olacağına karar vermeleri gerekmektedir (Chwieroth, 2013; Steinberg, 2002).

Paradigmatik yaklaşımlar uluslararası kuruluşların varoluş nedenleri konusunda faydalı olmakla birlikte özellikle uluslararası kurumların yapısındaki farklılaşmalar ve bu farklılaşmaların çıktılar üzerinde yaptığı etkilerle ilgili birçok soruya cevap verme konusunda yetersiz kalırlar. Bu anlamda liberal ekonomik düzenin üstünlüğüyle sonuçlanan Soğuk Savaş'ın sona erdiği doksanlardan bu yana yapılan tartışmalar varoluşçu sorular sormak yerine uluslararası örgütlerin dizayn edilmişlerini etkileyen faktörler ve dizayndan kaynaklanan farklılıkların uluslararası örgütlerin çıktılarını üzerine yaptığı etkiler üzerinde durmaktadır.

##### 4.1. Rasyonel Seçim Kuramı

Bu bağlamda araştırmaya değer bulunan sorulardan bir tanesi devletlerin uluslararası örgütlere neden katıldığı ve bu örgütlerin kurallarına neden uyduğudur (Abbott & Snidal, 1998, s.4). İş birliğini mümkün görsün veya görmesin hem realistler hem de neoliberal kurumsalcılar devletlerarası iş birliği sorununa rasyonalist anlayışla yaklaşırlar (March & Olson, 1998, s.956). Bu anlayışa göre devletler bir eylemin doğuracağı sonuçlar ve bu sonuçların çıkarları ve tercihleri için taşıdığı değere göre hareket eder ve uluslararası kurumlara, bu kurumların sağladığı fayda nispetinde önem atfeder (Keohane 1984, s.78; Koremenos, vd., 2001, ss.766-768; March & Olson, 1998, ss.949-950; Stein 1982, s.306). Bu açıdan bakıldığında uluslararası iş birliği ve örgütler, bireysel tercihleri üzerinden fayda maliyet hesaplaması yapan belirgin amaçlara sahip aktörlerin pazarlığı sonucu ortaya çıkan, rızaya dayalı

ancak ortaya çıkan sonucun pazarlığa taraf aktörlerin göreceli gücünü yansıtan birer akit niteliğindedir. Yapılarının çıktıkları etkilediği düşünüldüğünde ve bir kez kurulduktan sonra tanzim edilmeleri oldukça zor olduğu da göz önünde bulundurulduğunda devletler, uluslararası örgütleri kurarken, bu örgütlerin çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılandırılmasına oldukça önem verirler (Koremenos, vd., 2001, s.762).

#### 4.2. İnşacı Yaklaşımlar

Rasyonal seçim kuramına karşın inşacı yaklaşımlar, çıkar eksenli bir anlayışın uluslararası iş birliği ve kurumları materyalist değerlere indirgediğini ancak materyal dünyanın arkasında bu dünyaya ve çıkarlara anlam kazandıran bir fikirler ve normlar sisteminin olduğunu savunur. Dolayısıyla inşacılar, devletlerarası ilişki ve iş birliğinin bu değer ve anlayışların daha iyi anlaşılması ile mümkün olabileceğini ve iş birliğinin önündeki engellerin bu şekilde aşılabileceğini öne sürmektedir (Finnemore & Sikking, 1998). Çıkarı ön plana çıkaran rasyonel kuramcılar aksine inşacı yaklaşımlar kimlik ve norm uygunluğuna vurgu yapar ve devletlerin uluslararası kuruluşlara katılımını etkileyen temel faktörün kimlik ve norm uygunluğu olduğunu ileri sürer ve bu kuruluşların sahip olduğu kimlikler ve savdukları değerlerin tercih edilmelerinde edilmelerinde büyük rol oynadığını savunurlar. Bu bakımdan inşacı yaklaşımlar, başlangıcında taklide dayalı olsa bile uluslararası kuruluşların aktörlerin sosyalleşmesine ve aynı değerler etrafında yakınlaşmasına olanak tanıdığı iddiasındadır (Checkel, 2005, ss.806-808; March & Olson, 1998, s.951). Aynı ortamda sürekli etkileşim halinde olmak devletlerin yeni kimlikler ve değerler kazanmalarına yardımcı olur (Bearce & Bondanella, 2007, s.706).

Örneğin inşacılığın köklerinin dayandığı fonksiyonalist ve neofonksiyonalist yaklaşımlar, algıların çıkar ve kimlik tanımlamaları üzerine yaptığı etkiden hareketle, iş birliği ve entegrasyonun önündeki engellerin devletlerin birbirleri hakkındaki güvenlik algılarının değiştirilmesi ile mümkün olabileceğini ve bu algının değiştirilmesi için de devletlerin öncelikle teknik alanlarda uzmanların öncülüğünde elde edilen iş birliğinin zamanla diğer alanlara sıçramasıyla sağlanabileceğini ileri sürmektedirler (Katzenstein, vd., 1998, s.659).

Bu anlayışla uyumlu transnasyonal yaklaşım, normların ve kuralların ne türden farklılıklar yaratabileceği üzerinde durmakta ve toplumlararası ve devlet dışı aktörler arasındaki diyalog ve etkileşimin devletlerarasındaki hâkim güvenlik algısının aşılmasına yardımcı olacağını savunmaktadır. Karl Deutch'un (1954, s.33) "amalgamated security community" (bir araya getirilmiş güvenlik toplulukları) anlayışından ve David Mitrany'nin Avrupa entegrasyonu için geliştirdiği fonksiyonalist yaklaşımlardan ilham alan transnasyonalistler, devletin sınırlarını aşan ilişki ve etkileşimin yeni kimlikler yaratacağı ve bu yeni kimliklerin toplumların entegrasyonunu daha kolay hale getireceğini, bu süreç içerisinde örgütlerin sosyalizasyon yolu ile bu kimliklerin oluşumuna yardımcı olacağını ileri sürülmektedir (Katzenstein, vd., 1998, ss.654-655).

Bu bağlamda Schimmelfennig (2001, s.48) AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesini, ortak norm ve kimlik söyleminin stratejik bir şekilde kullanılması üzerinden açıklamaktadır. Buna göre materyal pazarlık gücünden yoksun aday ülkeler, AB üyelerini ikna sürecinde AB normları ve değerleri üzerinden bir argüman geliştirmişlerdir. Ancak genişlemeye karşı çıkan üyeleri köşeye sıkıştırmak için stratejik bir şekilde kullanılan bu olgular, söylemsel olmaktan öteye gitmediği gibi genişlemenin pazarlığa dayalı bir süreç olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

### 4.3. Esneklik, Yaptırım ve Kapsam

Uluslararası kuruluşların normatif kurgular mı yoksa rasyonel yapılar mı olduğu bu kuruluşların esneklik, yaptırım ve kapsam boyutu incelendiğinde daha açık bir şekilde anlaşılır. İnşacı yaklaşımlar, her ne kadar uluslararası örgütlere katılım ve bunların işleyişini çıkarlara anlam veren değerler sistemi, kimlik ve norm uygunluğu üzerinden yanıt vermenin doğru olduğunu iddia ediyor olsa bile üzerinde mutabık olunan konulardan bir tanesi bu örgütlerin müzakere aşamasından, kuruluş ve işleyişlerine kadar çıkar ve uluslararası gücü yansıtacak şekilde kurgulandığı yönündedir (Koremenos, vd., 2001, s.762). Başka bir deyişle uluslararası örgütlerin yapısı ve işleyiş mekanizması rastlantısal olmaktan ziyade çıkar hesaplarının bir sonucudur. Örneğin, devletler, gelecekle ilgili belirsizliğin yüksek olduğu ancak faydanın göreceli düşük olduğu durumlarda kendilerini yükümlülük altına koymaktan kaçınırlar (Koremenos vd., 2001, s.776). Devletler aynı zamanda geleceğin ne getireceğinden emin değilse daha sonra yükümlüklerinden feragat etmeyi kolaylaştıracak esnek anlaşmaları tercih ederler (Milner, vd., 2004, s.220; Rosendorff & Milner, 2001, s.831; Kucik & Reinhardt, 2008, s.479).

Aynı rasyonalite yaptırım için de söz konusudur. Bir taraftan Fearon (1998) diğer taraftan Downs, Rocke ve Barsoom, (1996) devletlerin bir anlaşmaya sahip olduğu yaptırım gücü kadar önem atfettiği ve iş birliğinde amaçlanan derinliğin, yaptırım gücü ile doğru orantılı olduğunu iddia eder. Bu bağlamda Downs ve diğerleri (1996, s.392), çıkarlarını maksimize etme motivasyonu ile hareket eden ve bunun da karşı tarafı olabildiğince sömürme anlayışında olan devletlerin yaptırımdan yoksun ya da yaptırım mekanizması zayıf anlaşmalara riayet etmesini beklemenin çok naif bir yaklaşım olduğunu savunur. Dolayısıyla yaptırım gücü olmadan devletlerin anlaşmalara riayet etmesinin beklenemeyeceğine vurgu yaparlar. Bu türden yaptırım gerektirmeden devletlerin riayet ettiği anlaşmalar varsa bu anlaşmaların iş birliğinden ziyade koordinasyon gerektiren anlaşmalar olduğunu ileri sürerler.

Koordinasyon niteliğindeki anlaşmalar, devletlerin daha çok karşılıklı istenmeyen şartlardan kaçınmak için eylemlerini koordine ve kuralları standardize ettiği durumları gerektirir (Stein, 1982, ss.308-312). Örnekleme gerekirse posta, hava trafiğinin kontrolü, suçluların iadesi gibi alanlar koordinasyon niteliğindedir. Bu konularda yapılan anlaşmalar taraflara fazla maliyet yüklemiyor olsa bile eksiklikleri ciddi maliyet ve zararlar sonuçlanabilmektedir.

Dolayısıyla bu türden anlaşmalara riayet etmek trafik işaretlerine riayet etmek gibi herkesin çıkarınadır. Buna karşın uluslararası ticaret veya silahsızlanma gibi derin iş birliği gerektiren anlaşmalar, devletlerin karşılıklı ödünler verdiği ve karşılıklı beklenti içinde olduğu anlaşmalardır.

Dolayısıyla bir anlaşmanın yaptırım gerektirip gerektirmediği o anlaşma ile elde edilmeye çalışılan iş birliğinin derinliğiyle yakından ilintilidir. Derinliği olmayan anlaşmalar yaptırım gerektirmezken aynı durum derinliği olan anlaşmalar için söz konusu değildir. Vreeland (2008, s.70) diktatörlerin Bileşmiş Milletler'in işkenceyi önleme ve çeşitli insan hakları sözleşmelerine taraf olmasını bu mantıkla açıklar. Bu türden anlaşmalara taraf olmak pratikte bu anlaşmaların yaptırım gücünden yoksun olmaları nedeniyle ülkelere fazla maliyet gerektirmezken özellikle iç politikada prestij kaynağı olarak görülmektedir.

Kolay kolay yaptırım gücü olmayan anlaşmalara taraf olmayan devletlerin derinliği olan bir anlaşmaya taraf olması yaptırım gücünü çözüme kavuşturdukları anlamına gelir. Ancak yaptırım mekanizmasının güçlü olduğu anlaşmaların bir dezavantajı bulunmaktadır (Fearon, 1998, s.270). Bu türden anlaşmalar devletleri pazarlık sürecinde çıkarlarını maksimize etmek için daha sıkı bir pazarlık yürütme pozisyonuna sokarak bir mutabakatın gerçekleşmesini zorlaştırır. Dolayısıyla bu türden anlaşmaların sağlanma olasılığı yaptırım konusunda daha esnek anlaşmalara göre daha düşüktür.

Buna karşın Johns (2014, s.470), derin iş birliği ve yaptırım arasında ters orantılı bir ilişki olduğunu ve katı yaptırım gücüne sahip gümrük tarifelerinde derin indirimler gerektiren anlaşmaların uzun ömürlü olmadığını ileri sürmektedir. Bir anlaşmanın devamlılığının olağanüstü durumlarda üyelerine tanıdığı esnekliğe bağlı olduğunu dile getiren Johns, anlaşmaların devamlılığının belli bir müeyyide karşılığında üyelerin yükümlülüklerinden geçici olarak feragat etmesiyle mümkün olabileceği görüşündedir.

Dizayn üzerine yapılan tartışmalarda ön plana çıkan konulardan bir tanesi de anlaşmaların kapsamı ve derinliği arasında bir avantajın (trade off) söz konusu olup olmadığıdır (Bernauer, Kalbhenn, Koubi & Spilker, 2013, s.480; Gilligan, 2004, s.460). Konvansiyonel yaklaşımlar üye sayısı ve kapsam arasında ters orantılı bir ilişkinin söz konusu olduğunu, üyelik kapsamı geniş olan anlaşmaların yüzeysel kaldığı ve iş birliğinde derinliğin yakalanabilmesi için örgüte üyeliğin sınırlı tutulması gerektiğini ileri sürer (Downs, vd. 1996, ss. 383-385, 398).

Bu tezlere karşın, Gilligan (2004, s.461) derinlik ile genişlik arasındaki varsayımın yersiz olduğunu ve derinliğin genişlikle beraber yakalanabileceğini savunmaktadır. Bu varsayımın daha çok bir politikanın tüm üyeler tarafından yekpare uygulamasının gerektiği durumlarda ortaya çıktığını ve Avrupa entegrasyonu sürecindeki çıkarımlardan hareketle ulaşıldığını ileri süren Gilligan (2004, s.464), bunun İkinci Dünya Savaşı sonrası geliştirilen oluşumlara tezat oluşturduğunu ve dolayısıyla genellenemeyeceği iddiasındadır. Genişlik ve derinliğin



aynı anda farklı üyeler arasındaki iş birliğinin farklı seviyelerde tutularak yakalanabileceğini ve bunun da üretilmesi hedeflenen kamu yararının maliyetini daha düşük tutacağı görüşündedir.

Örnek vermek gerekirse Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT), Bretton Woods kuruluşları ve Montreal Protokolü tek tip politikalar şartı koşup bazı şartları yerine getirme kapasitesinden yoksun üyeleri dışarda bırakmak yerine, üye devletleri kapasitelerine uygun yükümlülükler altına sokarak hem geniş kapsamlılığın hem de derin iş birliğinin aynı anda sağlanmasına yardımcı olmuştur (Kahler, 1992, s.681). Böyle bir uygulama bazı üyeleri dışarda bırakmak yerine iş birliğinin yörüngesine aldığı gibi üretilen kamu malının maliyetini düşürmek gibi bir avantaj da sağlamaktadır. Gilligan (2004, s.475) bu bağlamda Avrupa Birliği'nin (AB) dahi entegrasyon sürecinde genişlik ve derinlik arasındaki ikilemi bir kenara koyup üyelerin uygulamakla yükümlü olduğu politikaları farklı seviyelerde tutarak bir taraftan derinleşirken diğer taraftan genişlediğini işaret etmektedir. Örnek vermek gerekirse para birliğine katılım üye ülkelerin kapasite şartına bağlanmaktadır.

## **5. Enformel Yönetişim: Güç ve Bürokratik İnisyatifin Süreç ve Çıktılar üzerine Yaptığı Etki**

Dizayn ile ilgili öne çıkan belki de en önemli tartışmalar uluslararası örgütlerin karar alma mekanizmaları üzerine yapılmaktadır. Bu anlamda uluslararası örgütlerin nasıl yönetildiği ve çıktılarını etkileyen faktörlerin neler olduğu gibi sorular önem arz etmektedir. Konu üzerinde yapılan tartışmalar aynı zamanda örgütlerin ne kadar otonom hareket edebilme kabiliyetine sahip olduğunu da göstermektedir. Bu bağlamda karşımıza üç temel yaklaşım çıkmaktadır. Bunlardan birincisi uluslararası örgütlerin işleyiş ve çıktılarını o örgütleri meydana getiren anlaşmaların hükümleri ile açıklamaya çalışan hukuk temelli yaklaşımlardır (Goldsmith & Posner, 2003; Martin, 2017).

Ancak uluslararası örgütlerin çoğunda kararlar egemen eşitlik prensibine göre alınıyor olsa bile bu görüntü oldukça yanıltıcı olabilir (Stone, 2013; Kleine, 2013; Steinberg, 2002). Örneğin Steinberg (2002, ss.340-342), kararlar oy birliği prensibine göre alınıyor olmasına rağmen önce GATT ve daha sonra Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde ticareti serbestleştirmek için yürütülen müzakerelerden elde edilen sonuçların daha çok AB ve ABD gibi güçlü aktörlerin çıkarlarına hizmet edecek nitelikte olduğunu göstermektedir. Yine aynı şekilde Busch ve Reinhardt (2003, s.720) tüm hukuki görünümüne ve zayıf ülkeleri koruma iddiasına karşın Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması için geliştirilen mekanizmaların zayıf devletlerden çok, güçlü devletlerin elini güçlendirdiğini göstermektedir.

Egemen eşitlik prensibine rağmen güçlü ülkelerin çıktıları kendi lehlerine etkileyebilme olanağına sahip olması norm temelli yaklaşımlar için oldukça ilginç bir tezat oluşturmaktadır.

Ancak Stone'a (2013, s.122) göre uluslararası örgütlerin işleyişini formel kurallarla anlamaya çalışmak bilgisayarı sadece donanımına bakarak anlamaya benzer. Stone (2013), örgütlerin enformel manipülasyona olanak sağlayacak şekilde dizayn edildiğini iddia eder ve örgütlerin gerçek anlamda nasıl işlediğini anlayabilmek için formel kuralların gerisindeki enformel kurallar ve politik süreçlere ve gücün nasıl tezahür ettiğine bakmak gerektiğini vurgular.

Enformel kurallar çok yalın bir ifadeyle istenilen bir sonuca ulaşılabilmesi için oyunun yazılı kurallarının dışına çıkılması olarak tanımlanabilir. Bir bakıma örgütün en güçlü üyesini içeride tutmak için ona avantaj sağlayan ve çıkarlarını gözetmesine yardımcı olan bu kurallar dizisi, kayıtlarda yer almıyor olsa bile organizasyona üye ülkelerin farkında olduğu bir dizi beklenti ve normun uluslararası örgütlerin işleyişine sistematik olarak yön veren teatürdür (Stone, 2013, s.125; Koremenos, 2013, s.139).

Dolayısıyla oyunun yazılı kurallarının dışına çıkmak oyunun kurallarının dışına çıktığı anlamına gelmez. Çünkü hemen hemen tüm organizasyonlar güçlü devletlerin bazı beklentilerinin organizasyona üye diğer ülkelerin beklentilerinden ve çıkarlarından önce geldiği anlayışı ve prensibi üzerine kuruludur (Stone 2013, s.125). Bu anlayışın oluşmasına neden olan temel gerekçe güçlü devletin her zaman için örgütün dışında başka oluşumlar kurarak çıkarlarını elde edebilme olanağına sahip olmasından kaynaklanır. Örgütün dışında çıkarlarını elde edebilecek kapasiteye sahip olmak bu ülkelere örgütün diğer üyelerine karşı bir üstünlük sağlamakta ve diğer üyeleri ya bunu kabule ya da sonuçlarına katlanma ikilemiyle karşı karşıya bırakır.

Tabi bu, zayıf devletlerin hiçbir yetkinlik ve etkinliğinin olmadığı anlamına gelmez. Zayıf devletler olağan zamanlarda formel kontrolü ellerinde bulundururken, güçlü devletlerin çıkarlarının mevzu bahis olduğu olağanüstü zamanlarda organizasyonun güçlü devletlerin çıkarlarına hizmet edecek şekilde formel kurallar dizisinden sapma göstermesine göz yumar (Morrison, 2013, s.294).

IMF, DB ve AB üzerine yapılan çalışmalar enformel yönetim savını destekler niteliktedir. Örneğin Stone (2004) IMF'nin, mali desteğine ihtiyaç duyan devletlerle yaptığı standby anlaşmalarında her ne kadar büyük ölçüde uzun vadeli ekonomik kaygular belirleyici olsa bile kriz durumlarında ve özellikle de ABD'nin önemseydiği bir müttefik söz konusu olduğunda geliştirilen yaklaşım ve politikaların objektif sayılabilecek ekonomik kriterlerden sapma göstermediğini ve ABD'nin çıkarları ile uyum içinde olduğunu ileri sürmektedir. Pop-Eleches (2009) tarafından, Latin Amerika ve Doğu Avrupa üzerine yapılan başka bir çalışmada aynı bulgulara rastlanmaktadır.

Benzer bulgu ve tespitler Vreeland (2007, ss.187-190) tarafından da dile getirilmektedir. Vreeland, IMF politikalarının IMF ortaklarının ve güçlü üyelerinin çıkarlarından bağımsız düşünülmemeyeceğini, IMF'nin borç vermesinin ABD'nin inisiyatifinde olduğunu, bu bağlamda Birleşmiş Milletler'de ABD ile birlikte hareket eden, Birleşmiş Milletler Güvenlik

Konseyi geçici üyelerinin ve ABD'den dış yardım alan ülkelerin IMF'den borç alma olasılığının daha yüksek olduğunu göstermektedir.

Kleine (2013, ss.258-259) Avrupa Birliği kurumlarındaki yasama sürecinin anlaşmalarda yer alan formel kuralları yansıtmak yerine mütakabiliyet esasına göre işlediğini belirtmektedir. Kleine, mütakabiliyet esasının, tarafların birbirlerini iç politikada zor durma sokacak ve dolayısıyla uzlaşmayı sekteye uğratabilecek dayatmalardan kaçınma anlayışına dayandığını öne sürmektedir.

Bu bulgular uluslararası örgütlerin işleyiş ve çıktılarının tamamen ekonomik olmaktan ziyade politik güç ve politik önceliklerin etkisine açık olduğunu göstermektedir. Bu da örgütlerin tarafsız ve mekanik bir yapıya sahip olmadığını, güç merkezli yaklaşımların iddia ettiği gibi enformel yönetişime izin verecek şekilde dizayn edildikleri tezini desteklemektedir. Araştırmacılar, güçlü devletlerin enformel gücün kullanımına olanak sağlayan pazar genişliğinin vermiş olduğu avantaj, bir anlaşmadan çekilme tehdidi (Steinberg, 2002, s.347; Stone, 2013, s.124) veya bir organizasyondaki etkinliğin, zayıf olunan başka bir organizasyondaki kararlara etkide bulunmak için kullanımı gibi (Dreher vd., 2009a; Dreher vd., 2009b; Dreher vd., 2015; Koremenos, 2013) çeşitli enstrümanlara başvurduklarını gözlemlemektedir.

Donald Trump başkanlığındaki ABD yönetiminin son yıllarda çeşitli ülkelere karşı izlemiş olduğu politikalar bu üç enstrümana da örnek teşkil edecek niteliktedir. Göze çarpan politikalar arasında Trump'ın Kanada'dan bazı konularda taviz koparmak için ABD'yi NAFTA'dan çekmekle tehdit etmesi ve Kanada'nın ABD'nin hayvansal ürünlerine uygulamış olduğu gümrük tarifelerini indirmesi için ABD pazarını bu ülkenin çeşitli mallarına kapatması bu bağlamda değerlendirilebilir. Benzer politikaların Türkiye de dahil olmak üzere AB ülkeleri ve Çin'e karşı devreye sokulduğu aleni bir şekilde twitter üzerinden duyurulmuştur. Trump'ın BM oylamalarında ABD'yle hareket etmeyen ülkelere yapılan dış yardımları kesmekle tehdit etmesi ve ABD'yi, İsrail karşıtlığını gerekçe göstererek UNESCO'dan çekmesi yaygın olarak kullanılan güç enstrümanlarının yakın zamandaki diğer örnekleri arasında gösterilebilir.

Buna karşın Pakistan'ın karşılığında neyi taahhüt ettiği bilinmemekle birlikte daha önce bu ülkeyi IMF kredilerini bloke etmekle tehdit eden ABD, yakın zamanda bu ülkeye, karşı karşıya kaldığı borç krizinden çıkmak için arayış içinde olduğu IMF kredilerine ulaşma konusunda engel çıkarmayacağını beyan etmiştir. Geçmişte ABD; Pakistan ile Arjantin ve bunlarla benzerlik gösteren birçok ülkenin BM bünyesindeki politikalarını etkileyebilmek için IMF kartını kullandığı bilinmektedir. Bu durumu "vote for cash" (oy karşılığında para) olarak niteleyen Dreher ve diğerleri (2009a, s.2) ABD'nin IMF'deki etkinliğini kullanarak BM Güvenlik Konseyi'ndeki geçici üyelerin oylarını etkileyebildiğini ileri sürmektedir.

Benzer tespitler DB için de yapılmaktadır. DB'nin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere çeşitli programlarla sağladığı mali yardımlar, IMF'dekine benzer bir görüntü sergilemektedir.

Örneğin Dreher ve Vreeland (2009b), DB'nin ekonomik gelişmeye ön ayak olmak için sağladığı yardımlar ve BM Güvenlik konseyi geçici üyelerinin oy verme eğilimleri arasında bir bağ olduğunu ve Dünya Bankası gelişme programlarının başarısızlığının arkasındaki en önemli nedenin verilen yardımların gelişmeyi teşvik etmek yerine jeostratejik çıkarların korunması için sadık müttefiklerin ödüllendirilmesi amacıyla sağlandığını ileri sürmektedir. Aynı çıkarımlar Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleri için de söz konusudur. Harrigan, Wang ve el Said (2006, s.248) bölge ülkeleri üzerine yaptıkları incelemede IMF ve DB'nin bölgeye yönelik politikalarında Soğuk Savaş döneminde komünizmin yayılmasını engellemek esas amaçlar arasında yer alırken Soğuk Savaş sonrası dönem ve özellikle de ABD'deki 11 Eylül saldırılarından sonra terörizmle mücadelenin öne plana çıktığı sonucuna ulaşmaktadır.

Buna karşın konuyu asil-vekil ilişkisi çerçevesinden değerlendiren kamu seçimi kuramı, örgütlerin çıktılarını etkileyen devletlerin çıkarlarından ziyade kontrolü elinde bulunduran örgüt bürokrasisi olduğu iddiasındadır (Chwieroth, 2013, s.269; Vaubel, 2006, s.129). Siyasetin ekonomi teorisi olarak da adlandırılan bu yaklaşım örgütlerin bir kez kurulduktan sonra kendilerini kuran devletlerden otonom hareket etme kabiliyeti kazandığını ileri sürer ve dolayısıyla bunların devletlerin veya güçlü üyelerinin birer aygıtı olduğu fikrine karşı çıkar (Barnett & Finnemore, 1999, s.707; Dreher & Lang, 2016, ss.15-19; Vaubel, 1986, s.47, 52; Vaubel, 2006, ss.127-130). Örgütlerin politikalarının ve çıktılarının arkasındaki motivasyonun iyi anlaşılabilmesinin, örgüt bürokrasinin temel tercihlerinin belirlenmesine bağlı olduğunu, örgütlerin zaman zaman devletlerin çıkarlarından sapma gösteren kararlarının ve eylemlerinin bu çerçeveden anlaşılması gerektiğini ileri sürerler (Vaubel, 1986, s.39).

Bu anlayışa göre birer bürokratik yapı olan uluslararası örgütler, ulusal düzeydeki bürokrasiler gibi çıkar ve misyonları çerçevesinde hareket etme eğilimi taşırlar (Barnett & Finnemore, 1999, s.699). Bu rasyonaliteye göre hareket eden örgüt bürokrasisinin en azından örgütün etkinliği ve işlevini artırmak için yeni müşteriler kazanmanın yanı sıra var olan müşterileri elde tutma amacı güder (Aldenhoff, 2007, ss.240-41, Vaubel, 1986, s.52). IMF ve DB gibi örgütlerin izlediği politikaların bu perspektiften bakıldığında daha iyi anlaşılacağı ve sağladıkları efektif olmayan kredilerin arkasında bu türden motivasyonların olduğu iddia edilmektedir.

Ancak Stone (2004, s.578) IMF'nin rasyonel seçim kuramı perspektifinden yaklaşıldığı gibi kontrolden çıkmış, başına buyruk bir örgüte dönüştüğü ve zaman zaman kendisini meydana getiren üyelerin çıkarlarıyla ters düşecek politikalar izleyen otonom bir organizasyon haline geldiği savının son derece yanlış olduğunu iddia eder. Böyle bir tanımlamanın devletlerin IMF'ye neden yetki devretmeye devam etmelerini anlaşılabilir kıldığını ileri sürer.

Ancak güçlü devletlerin çeşitli güç enstrümanları kullanarak çıktılarını kendi lehlerine etkileme kapasitesine sahip olmalarına karşın oy birliğiyle karar alma prensibine neden rıza gösterdikleri önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır (Stone, 2013). Marcoux ve

Urpelainen (2013, s.164) güçlü devletlerin kendilerini yazılı kuralların yükümlülüğü altına sokmasının bunlara uygulamada tabi olacaklarını kabul ettikleri anlamına gelmediğini ve çoğu zaman bu yazılı kuralların formaliteleri yerine getirmek için anlaşmalarda yer aldığını ileri sürmektedir. Steinberge (2002, ss.360-363) resmi kuralların ve egemen eşitliğe dayalı oybirliği ile karar alma prensibinin iki önemli işlevi olduğunu gözlemlemektedir. Eşitlik ilkesi güçlü devletlerin diğer üyelerin tercihleri hakkında bilgi edinerek onların itirazına mahal vermeyecek şekilde kendi çıkarlarıyla uyumlu düzenlemeler oluşturmalarına yardımcı olduğu gibi elde edilen sonuçlar tüm tarafların onayına sunulduktan sonra kabul edildiği için ortaya çıkan sonuç rızaya dayalı ve meşru bir görüntü arz etmektedir. Bu da Steinberg'in (2002, s.342) GATT ve DTÖ surecini kurallar perdesi arkasında yürütülen organize ikiyüzlülük olarak tanımlamasına neden olmaktadır.

## **6. Yeni Aktörler: Çıkar Grupları ve Uluslararası Örgüt Bürokrasisi**

Marksist politik ekonomi dışındaki ana akım yaklaşımlar, devlet dışındaki aktörlerin etkisi ve rolünü yadsınamamakla birlikte, uluslararası politik ekonominin merkezine devletler ve onlar adına karar verici kişi veya hükümetleri koyarlar (Katzenstein vd., 1998, s.664). Yukarıdaki tartışmalardan da anlaşılacağı üzere, bu yaklaşımlar diğer aktörleri ve çıkarları arasındaki çatışmaları göz ardı etmekle kalmayıp aynı zamanda uluslararası örgütleri edilgen yapılar olarak kurgular.

Ancak uluslararası politik ekonomi ve bunun kurumsal boyutunu sadece devletlere indirgemek son derece yanlış olacaktır. Son dönemdeki çalışmalar uluslararası örgütlere mensup bürokratların tercih ve çıkarlarını da göz önünde bulunduracak şekilde uluslararası örgütlerin politik ekonomisini farklı çıkar ve tercihlere sahip aktörlerin etkileşimine sahne olduğu bir düzlem olarak kurgulamaktadır. Bu anlayışla yapılan çalışmalar yerel aktörler, siyasetçiler ve uluslararası örgüt bürokrasisinin karşılıklı etkileşimini ve bunun sonucu meydana gelen çıktılarını sistematik temeller üzerine oturtma kaygısı taşır.

### **6.1. İç Politika ve Çıkar Grupları**

Uluslararası ekonomik ilişkiler ve bunları düzenleyen uluslararası örgütlerin ciddi iç ekonomik ve siyasi sonuçları bulunmaktadır (Urpelainen, 2011, s.117). Bunlar vatandaşların refahından, şirketlerin rekabet edebilirliği ve buna bağlı olarak siyasi otoritenin iktidarını idame etmesine kadar birçok alanı kapsamaktadır. Dış ticarete getirilen sınırlamalar ya da liberalleşmeler bazı aktörlerin çıkarına hizmet ederken bazılarını ise ciddi anlamda zarara uğratar (Rodrik, 2018, s.74). Bu da çeşitli çıkar gruplarının devletlerin ekonomi politikalarını etkilemesi için ciddi bir nedenleri olduğu anlamına gelir.

Çıkar kesimlerinin tercihlerinin ve beklentilerinin devlet politikası içerisinde nasıl yer edindiği şüphesiz o ülkenin kurumsal yapısıyla oldukça ilgilidir. Ancak hiçbir rejim veya

iktidar söz konusu çıkar gruplarının tercihlerini ve etkinliklerini göz ardı edemez. Tüm hükümetlerin iktidarda kalması, kendilerini iktidara getiren kesimlerin beklentilerinin tatminine bağlı olduğu düşünüldüğünde, hükümet liderlerinin iç politik çıkar kesimlerinin tercihini göz önünde bulundurmadan ülkelerini yükümlülük altına sokması düşünülemez (Bueno de Mequita, vd.,2003). Dolayısıyla, devletlerin dış ekonomi politikalarını ve uluslararası iş birliğine yönelik tercih ve tutumları iç politik ve ekonomik süreçlerden ve çıkar kesimlerinin yapısından bağımsız değildir (Abott & Snidal, 1998; Grossman & Helpman, 1994; Putnam, 1988; Vaubel, 1986).

Bu da ülkeleri adına hareket eden siyasi iktidarları, etkinliklerinin el verdiği ölçüde uluslararası örgütlerin çıktılarını kendi iç politik çıkarlarına hizmet edecek şekilde etkilemeye sevk etmektedir (Breen, 2013, s.2; Dreher & Lang, 2016, ss.5-8). Dolayısıyla uluslararası örgütler sadece ulusal çıkarların öncelendiği arenalar olmaktan öte iktidarların iç politik çıkarlarını gözeterek şekilde kullandıkları araçlara dönüşebilmektedir (Milner, vd. 2004, s.227; Urpelainen, 2011, s.118; Vaubel 1986, s.43). İç çıkar grupları devletlerin bir anlaşmadan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesinin arkasındaki temel dinamik olduğu gibi (Rickard 2010, ss.712-713, Rosendorff, 2015, s.138), devletlerin örgütlerin anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması mekanizmalarını kullanıp kullanmayacaklarında da en belirleyici unsur oldukları gözlenmektedir (Rosendorff, 2015, s.139). Downs ve arkadaşları (1996, s.394) iç politik gelişmelerin belirsizliğinden dolayı hükümet liderleri kendilerini arzulanmayan bir durumda bulduklarında bunun üstesinden gelebilmek için kendilerini yükümlülük altına soktukları uluslararası anlaşmaların esnek olmasına özen gösterdiklerini ileri sürerler. Diğer taraftan, Pelc (2011, s.652), DTÖ örgütüne kabul edilecek ülkelerden yapılan taleplerde üye ülkelerin çıkar gruplarının tercihlerinin belirleyici bir rol oynadığını gözlemlemektedir.

Bu tespitler liderlerin veya hükümetlerin tamamen çıkar gruplarının aygıtı olduğu anlamına gelmemelidir. Bazı durumlarda siyasi liderler odak kesimlerinin çıkarlarının aksine hareket ettikleri gözlenmektedir (Baccini & Urpelainen, 2014, s.195; Dreher & Lang, 2016, s.5). Özellikle ülkelerini reform etme arzusu taşıyan ancak bunu iç çıkar gruplarının baskısından dolayı gerçekleştiremeyen liderlerin uluslararası örgütleri bu çıkar gruplarının kısılcından kurtulmak ve bu reformları hayata geçirmek için elverişli bir araç olarak gördüğü iddia edilmektedir.

## **6.2. Örgüt Bürokrasisi**

İç politika ve uluslararası politik ekonomi arasındaki ilişki ve bununla beraber uluslararası ekonomik örgütlerin çıktılarını sadece çıkar grupları ve bunların talep ve tercihlerine duyarlı olmak zorunda olan ulusal politikacıların tercih ve etkilerine indirgenemez. Yukarıda da değinildiği gibi hem uluslararası örgütlerin hem de bu örgütler adına hareket eden bürokratların kendilerine göre tanımladıkları tercih ve öncelikleri bulunmaktadır. Devletler,

özellikle buna gücü olanlar uluslararası örgütlerin işleyişini etkilemeye çalışırken, uluslararası örgütler de devletlerin iç politikalarına etkide bulunabilmekte. Örneğin IMF ve DB'nın daha zayıf üyelere sağladıkları birçok finansal kaynak bu ülkelerin iç ve dış politikalarında belli şartları yerine getirmeleri koşuluna bağlandığı araştırmalara sıkça konu olan bir durumdur (Dreher vd. 2009a; Dreher vd. 2009b; Harrigan vd., 2006).

Güç merkezli yaklaşımlar, uluslararası örgütler adına hareket eden bürokratları göz ardı ediyor olsa bile uluslararası bürokrasinin kendisine göre tanımladığı tercih ve amaçları bulunmaktadır ve bunlar örgütlerin gündelik işleyişinde kendisini göstermektedir (Chwieroth, 2013; Dreher & Lang, 2016). Daha önce belirtildiği gibi örgüt bürokrasisi yetki ve etkinliklerini ve bunlarla birlikte bütçelerini genişletmek isterler (Benett & Finnemore, 1999, s.706; Hawkins & Jacoby, 2006, s.200; Vaubel, 2006, s.127). Kamu seçimi yaklaşımına göre, bürokratlar örgütün kendilerine verdiği yasal yetki ve teknik bilgiyi kullanarak kendilerini yetkilendiren devletlerin otoritesinden bağımsız hareket etmeye çalışırlar (Barnett & Finnemore, 1999, s.708; Morrison, 2013, s.292).

Uluslararası bürokratlar, üye devletlerin denetiminden kaçmak ve gündelik işleyişlerine müdahaleleri engellemek için aynı anlayıştan insanları istihdam etmek (Chwieroth, 2013, s.271), göstermelik raporlar veya ikili yapılar oluşturmak gibi çeşitli mekanizmaları kullanırlar (Hawkins & Jacoby, 2006, s.201). Örneğin, yeni kaynak sağlayıcıları temin ederek kendi finansal bağımsızlıklarını sağlayabilir ve bunu asillerinden bağımsız hareket edebilmek için bir araç olarak kullanabilirler (Dreher & Lang, 2016, s.18).

Frey (2008, s.338), uluslararası örgüt ve bürokrasisinin aynı zamanda tekelleşme eğilimi taşıdığını iddia etmektedir. Herhangi bir konuda veya alanda kendilerine alternatif oluşumların rekabete neden olacağı ve kendi yetki ve otonomilerine tehdit oluşturacağı endişesi, bürokratlarda faaliyet gösterdikleri alanlarda tek aktör olma motivasyonu yaratır. Bunun engellenemediği durumlarda, uluslararası örgüt bürokrasisi rekabetten doğacak riskleri bertaraf etmek için kartelleşmeye gidebilmektedir. Örneğin, Polak (1994, s.10) IMF ve DB arasında rekabetten doğacak olumsuzluklara karşı böyle bir iş birliğinin söz konusu olduğunu ileri sürmektedir.

Uluslararası örgütlerin etkinliğinin artması, onları, maddi veya manevi çıkarlar elde etmek isteyen çeşitli odak gruplarının ilgi odağı haline getirmekte ve örgütlerin kararlarını kendi lehlerine etkilemek için lobi yapma faaliyetine sokmaktadır (Dreher & Lang, 2016, ss.21-27). Ancak odak grupları ile iş birliği yapmak uluslararası bürokrasinin de tercih ettiği bir durumdur. Uluslararası örgütler ve bürokrasi aynı zamanda meşru olma ve meşru çıktılar üretme kaygısı taşırlar (Bennett & Finnemore, 1999, s.718). Bu kaygı özellikle faaliyetlerinin ve verdikleri kararların ciddi toplumsal sonuçları olmasına karşın yaşamlarını etkiledikleri sıradan insanların etkisi ve denetiminden izole olmalarından kaynaklanmaktadır (Vaubel, 2006, s.129). Birçok uluslararası örgüt bu meşruiyet sorununu kapılarını çıkar grupları veya

sivil toplum kuruluşlarına açarak elde etmeye çalışır (Kissling & Staffag, 2008, s.210). Bu da hem çıkar gruplarının hem de örgütlerin devletleri devre dışı bırakarak birbirleri ile etkileşim içinde olmalarına olanak tanımaktadır. Odak gruplarının, meşruiyet kazanmaya yardımcı oldukları gibi uluslararası bürokrasinin erişimine uzak olan yerel ve daha teknik bilgilere ulaşımı kolaylaştırdığı ve uluslararası kurumların politika ve uygulamalarının daha kolay benimsenmesine olanak tanıdıkları düşünülmektedir (Tallberg, 2013, ss.46-49)

## 7. Ekonomik Bölgeselciliğin Politik Ekonomisi

Soğuk Savaş'ın son bulmasıyla birlikte ekonomik bölgeselciliğe doğru ciddi bir kayış olduğu görülmektedir (Mansfield & Milner, 1999, s.601). EFTA, NAFTA, ASEAN ve MERCOSUR öne çıkan önemli bölgesel iş birliği platformlarından sadece birkaçını temsil etmektedir. Bu da bölgeselciliği uluslararası örgütlerin politik ekonomisinin gündemine sokmuştur. Araştırmacılar bu artışın nedenleri ve uluslararası ekonomik düzen için taşıdığı anlam üzerinde durmaktadır (Mansfield, 1998; Mansfield & Reinhardt, 2003). Öncelikle bölgeselciliğin yeni bir olgu olmadığı ifade edilmelidir. Ancak yeni akım bölgeselciliğin GATT ve DTÖ tarafından teşvik edildiğini belirtmek gerekir. Üçüncü taraflara ayrımcılık yapılmaması koşuluyla bölgeselciliğin global ticareti destekleyeceği ve kolaylaştıracağı fikrinden hareketle GATT gibi DTÖ de bölgesel oluşumlara veya daha kapsayıcı tabiriyle tercihli ticaret anlaşmalarına (TTA) olanak tanımaktadır. DTÖ'nün 24. Maddesi diğer taraflara ayırım yapılmaması şartıyla TTA'nın kurulmasına olanak tanımaktadır (Mansfield & Reinhardt, 2003, s.832).

Buna karşın özellikle son 15 yıldaki bölgesel oluşumların birbirlerine karşı geliştirilen ticaret bloklarına dönüştükleri gözlenmektedir. TTA'ların artış göstermesinin arkasındaki neden ve bunların dışlayıcı eğilimleri hakkında çeşitli argümanlar ileri sürülmektedir. Özellikle Avrupa entegrasyonu modelinden esinlenen neofonksiyonalist yaklaşımlar TTA'larının daha çok çıkarları iş birliğinden olumlu etkilenen kesimlerin tercihi olduğunu ve bunların baskısı sonucu hayata geçirildiğini öne sürer (Milner, vd. 2004; Mansfield & Milner 1999, ss.602-604). Aynı şekilde Grossman ve Helpman (1995, s.667), TTA anlaşmaları ve bunların muhtevasını ülke içindeki çıkar gruplarından hangisinin politika yapımında daha etkin rol oynadıklarına bağlamaktadır. Bölgeselciliğin artışını izah eden başka bir argüman da TTA'ları güçlü devletlerin özellikle eski kolonileri üzerinde kontrollerini tesis etmek için kullandığı bir araç olarak görmektedir (Eichengreen & Frankel, 1995, s.97). Ancak bunu destekleyecek veriler oldukça zayıf kalmaktadır.

Realpolitik merkezli yaklaşımlar ise bölgeselciliğin güç ve güvenlik ilişkisinden bağımsız düşünülemeyeceği iddiasındadır. Hegemon denge temelli bir anlayıştan hareket eden bu yaklaşım, dünya ticaretinin hegemonun yoksun olduğu durumlarda istikrarsızlığa ve devletleri birbirlerine karşı ayrımcılığa sürüklediği savından hareketle yeni dalga bölgeselciliğin



ABD hegemonyasındaki erozyonun bir sonucu olduğunu ve ABD'nin bir şekilde çıkarlarını tercihli anlaşmalara gitme yoluyla tatmin etmeye çalıştığını iddia etmektedir (Baghwati, 1993, s.45; Mansfield, 1998, s. 32). Aynı şekilde gücü zayıflayan ABD, istismarcı bir devlet gibi hareket etmekte buna karşın diğer devletler kendilerini bundan korumak için çareyi tercihli anlaşmalarda bulmaktadır (Gilpin, 1987, ss.394-400). Bununla beraber Gowa (1994, s.120) ticaretin siyasi-askeri dışsallık boyutu olduğunu, göreceli kazanç kaygılarının devletleri müttefikleri ile ticaret yapmaya teşvik ettiğini bunun ticaretin yönünün değiştirilmesi ile sonuçlanan bölgeselcilğe neden olduğunu savunmaktadır.

Başka bir yaklaşım, yeni TTA'lar karşısında pazar ve pazarlık gücünü yitirme kaygısı taşıyan devletlerin çareyi kendi TTA'larını kurmakta bulduğunu öne sürer. Buna göre TTA'lar TTA'ları doğurmaktadır (Mansfield & Reinhardt, 2003, ss.834-842). TTA'lara üye devletler karşısında dezavantajlı duruma düşmeme ve rekabeti yitirmeme kaygısının dışarda kalan devletleri kendi TTA'larını kurmaya teşvik etmektedir. Bu argüman aynı zamanda TTA'ları DTÖ'nün bir negatif dışsallığı olarak görür. Buna göre DTÖ, TTA'ların artış göstermesine iki sebepten dolayı neden olur. Öncelikle, devletler tercihli ticaret anlaşmaları yoluyla pazarlarını genişletme ve DTÖ bünyesinde daha fazla söz sahibi olma yoluna giderler. Bu şekilde pazarlık güçlerini artırarak herhangi bir pazarlık veya anlaşmazlık karşısından TTA'lardan elde ettikleri pazar güçlerini bir baskı aracı olarak kullanırlar (Mansfield, 1998, s.527). Diğer taraftan DTÖ üyelerindeki artış kolektif eylem problemlerinin aşılmasını güçleştirmekte ve yeni anlaşmaların yapılmasına köstek olmaktadır (McCalman, 2002, s.154). Bir alanda geniş kapsamlı bir uzlaşının sağlanamaması devletleri bir önlem olarak bölgesel oluşumlara yönlendirmektedir.

## 8. SONUÇ

Bu değerlendirmelerden anlaşılacağı üzere uluslararası örgütlerin politik ekonomisi, ifadenin içinde barındırdığı politik kavramının muhtevasını karşılayacak şekilde, kurumsal bir düzenlemeye dayandırılan uluslararası ekonomik ilişkilerden elde edilen kazanç paylaşımının, aktörlerin sahip olduğu güç nispetinde belirlendiği devletler, çıkar grupları ve örgüt bürokrasisinin etkileşim sürecini tanımlar. Bu tanımlamadan sürecin sadece gücün ürünü olduğu anlaşılmalıdır. Ancak ekonomik ilişkileri normatif bir düzleme oturtmak ve buna bağlı bir istikrar kazandırmak için geliştirilen norm ve kuruluşların belirleyici temel unsurlar olduğunu varsaymak da oldukça yanıltıcı olacaktır. Tüm kurumsallaştırma kaygılarına rağmen kurumsal ilişkilerin hala anarşik yapı içerisinde gerçekleşiyor olması iş birliğinin mahkumların ikilemi ve göreceli kazanç kaygılarının gölgesinde yapıldığını göstermektedir. Bu da çıkar ve tercihleri birbirleriyle çatıştığı gibi örtüşen, etkiye sahip aktörlerin çıktıkları kendi lehlerine dönüştürmek için rekabet ve iş birliği içinde olduğu çok yönlü ve çok boyutlu dinamik bir yapının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda alan üzerine yapılan

çalışmalar ve araştırmaya değer bulunan sorular gerek güncel gelişmeler gerekse elde edilen yeni verilerle paralellik gösterecek şekilde evrilmektedir.

Alanın bu dinamik yapısına karşın Türkiye’de konuya ilgi oldukça kısıtlı kalmıştır. Var olan sınırlı sayıda çalışma genel itibarı ile örgütleri ve buna bağlı olarak uluslararası iş birliğini hukuksal ve betimsel perspektiften ele almaktadır. Araştırmacılar bu çalışmada oluşturulan çerçeveden hareketle konuya en azından Türkiye perspektifinden yaklaşarak disiplinin Türkiye’deki gelişimine ciddi katkılar sunabilirler. Örneğin, Türkiye’nin IMF ve DB veya buna benzer kurum ve kuruluşlardan borç alırken enformel güce maruz kalıp kalmadığı ve buna bağlı olarak Türkiye’nin dış politikasında ve/veya en azından BM’deki tutumunda bir farklılık yaşanıp yaşanmadığı çalışılabilir. Ak Parti döneminde uluslararası ekonomik kuruluşlara yönelik politikalarda bir farklılaşmanın söz konusu olup olmadığı veya son Anayasa değişikliğinin Türkiye’nin bu türden örgütlere yönelik tutumunu nasıl etkileyeceği sistematik bir şekilde mercek altına alınabilir.

Türkiye’deki hükümetlerin ekonomik kalkınma hedeflerinin uluslararası kurumsal ekonomik iş birliğini nasıl özendirdiği, çıkar gruplarının geliştirilen politikalara etkisi veya tutumu da araştırmaya değer ilginç konular arasında yer alabilir. Türkiye’nin bölgesel oluşumlara yönelimini etkileyen ulusal ve uluslararası gelişmeler, ekonomik, politik ve stratejik kaygılar karşılaştırmalı bir şekilde çalışılabilir. Bunun yanında Türkiye’nin uluslararası ekonomik örgütlerin çıktılarını etkilemek için ne türden enstrümanlara başvurduğu ve Türkiye vatandaşlarının örgüt bürokrasindeki yeri incelenebilir.

## KAYNAKÇA

- Abbot, K. & Snidal, D. (1998). Why states act through formal organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 42, 3-32.
- Aldenhoff, F. (2007). Are economic forecasts of the International Monetary Fund politically biased? A public choice analysis. *Review of International Organizations*, 2(3), 239-260.
- Axelrod, R. & Keohane, R. O. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254.
- Baccini, L. & Urpelainen, J. (2014). International institutions and domestic politics: Can preferential trading agreements help leaders promote economic reform? *Journal of Politics*, 76(1), 195-2014.
- Baldwin, D. A. (1993). Neoliberalism, neorealism and world politics. Baldwin, D. A. (Ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Barnett, M. & Finnemore, F. (1999). The politics, power and pathologies of international organizations. *International Organization*, 53 (4), 699-732.

- Bearce, D. H. & Bondanella, S. (2007). Intergovernmental organizations, socialization, and member-state interest convergence. *International Organization*, 61(4), 703-733.
- Bernauer, T., Kalbhenn, A., Koubi, V., & Spilker, G. (2013). Is there a 'depth versus participation' dilemma in international cooperation? *Review of International Organization*, 8(1), 477-497.
- Blake, D. J. & Payton, A. L. (2015). Balancing Design Objectives: Analyzing new data on voting rules international organizations. *Review of International Organizations* 10(3), 377-402.
- Breen, M. (2013). *The Politics of IMF Lending*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bueno de Mequita, B., Morrow, J. D., Smith, A. & Siverson, R. M. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Busch, M. L. & Reinhardt, E. (2003). Developing countries and general agreement on tariffs and trade/world trade organization dispute settlement. *Journal of World Trade* 37(4), 719-736.
- Caporaso, J. A. & Levine, D.P. (2003). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkel, J. T. (2005). International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. *International Organization*, 59 (4), 801-826
- Chwieroth, J. M. (2013). The silent revolution: How the staff exercise informal governance over IMF lending. *Review of International Organizations*, 8(2), 265-90.
- Commons, J. R. (1931). Institutional economics. *American Economic Review*, 21(4), 648-657.
- Conybeare, J. A. C. (1984). Public goods, prisoners' dilemma and international political economy. *International Studies Quarterly* 28 (1), 5-22.
- Deutsch, K. W. (1954). Political community at the international level: Problems of definitions and measurement. New York: Doubleday & Company.
- Downs, G. W., Rocke, D. M. & Barsoom, P. N. (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, 50 (3), 379-406.
- Dreher, A. & Michaelowa, K. (2008). The political economy of international organizations. *Review of International Organizations*, 3 (4), 331-334.
- Dreher, A. & Lang, V. F. (2016). The political economy of International organizations. CESifo Working Paper, No. 6077.
- Dreher, A., Sturm, J & Vreeland, J. R. (2009a). Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council. *European Economic Review*, 53 (7), 742-757.
- Dreher, A., Sturm, J. & Vreeland, J. R. (2009b). Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics* 88 (1), 1-18.
- Eichengreen, B. & Frankel, J. A. (1995). Economic regionalism: Evidence from two twentieth – century episodes. *North American Journal of Economics and Finance*, 6 (2), 89-106.

- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fearon, J. D. (1998). Bargaining, enforcement, and international cooperation. *International Organization*, 52 (2), 269-305.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization* 52 (4), 887–917.
- Frey, B. S. (2008). Outside and inside competition for international organizations: From analysis to innovations. *Review of International Organizations* 3(4), 335-350.
- Frohlich, N. & Oppenheimer, J. A. (1970). I get by with a little help from my friends. *World Politics*, 23(1), 104-120.
- Gilligan, J.M. (2009). The transaction costs approach to international institutions. Milner, H. V. & Moravcsik, A. (Eds.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*. Princeton University Press.
- Gilligan, M. J. (2004). Is there a broader-deeper trade-off in international multilateral agreements? *International Organization*, 58(3), 459-484.
- Gilpin, R. (1971). The politics of transnational economic relations. *International Organization*, 25 (3), 398-419.
- Gilpin, R. (1975). *U.S. Power and the Multinational Corporation*. New York: Basic.
- Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gowa, J. (1994). *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton, Nj: Princeton University Press.
- Grieco, J. (1993). The relative gains problem for international cooperation. *American Political Science Review*, 87 (3), 729-736.
- Grossman, G. M. & Helpman, E. (1994). Protection by sale. *American Economic Review*, 84 (4), 833-50.
- Grossman, G. M. & Helpman, E. (1995). The politics of free trade agreements. *American Economic Review*, 85 (4), 667-690.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harrigan, J., Wang, C. & El-Said, H. (2006). The Economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa. *World Development*, 34 (2), 247–270.
- Hawkins, D. G. & Jacoby, W. (2006) How agents matter. Hawkins, D., Lake, D., Nielson, D. & Tierney, M. J. (Eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heywood, A. (2019). *Politics*. London: MacMillan International.

- Johns, L. (2014). Depth versus rigidity in the design of international trade agreements. *Journal of Theoretical Politics*, 26(3), 468–495.
- Kahler, M. (1992). Multilateralism with small and large numbers. *International Organization* 46 (3), 681-708.
- Katzenstein, P. J., Keohane, R. O. & Krasner, S. (1998). International organization and the study of world politics. *International Organization*, 52 (4), 645-658.
- Keohane, R. O. (1982). The demand for international regimes. *International Organization*, 36(2), 325–355.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, C. (1974). *The World in Depression, 1929-39*. Berkley: University of California Press.
- Kleine, M. (2013). Knowing your limits: Informal governance and judgment in the EU. *Review of International Organizations*, 8(2), 245-264.
- Koremenos, B. (2013). What's left out and why? Informal provisions in formal international law. *Review of International Organizations*, 8(2), 137-62.
- Koremenos, B., Lipson, C. & Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions. *International Organization*, 55 (4), 761-799.
- Krasner, S. D. (1978). *Defending National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, S. D. (1983). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. Krasner, S. D., (Ed.), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S. D. (1976). State power and the structure of international trade. *World Politics*, 28(3), 317-347.
- Kucik, J. & Reinhardt, E. (2008). Does flexibility promote cooperation? An application to the global trade regime. *International Organization*, 62(3), 477-505.
- Laswell, H. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When and How*. New York: McGraw Hill.
- Mansfield, E. (1998). The proliferation of preferential trading arrangements. *Journal of Conflict Resolution*, 42(5), 523-43.
- Mansfield, E. D. & Reinhardt, E. (2003). Multilateral determinants of regionalism: The effects of GATT/WTO on the formation of preferential trading agreements. *International Organization*, 57(4), 829-862.
- Mansfield, E. D. & Milner, H. V. (1999). The new wave of regionalism. *International Organization*, 53(3), 589-627.
- March, J. G. & Olson, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.

- Marcoux, C. & Urpelainen, J. (2013). Non-compliance by design: Moribund hard law in international institutions. *Review of International Organizations*, 8(2), 163–191.
- Martin, L. L. (2017). Institutions and the global political economy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/978.019.0228637.001.0001/acrefore-978.019.0228637-e-170>.
- McCalman, P. (2002). Multi-lateral trade negotiations & the most favored nation clause. *Journal of International Economics*, 57(1), 151–176.
- Mearsheimer, J. (1994). The false promise of international institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Milner, H. V., Rosendorff, B. P. & Mansfield, E. D. (2004). International trade and domestic politics: The domestic sources of international trade agreements and institutions. Benvenisti, E. & Hirsch, M. (Eds.), *The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives*. New York: Cambridge University Press.
- Morrison, K.M., (2013). Membership no Longer has its Privileges: The declining informal influence of board members on IDA lending. *Review of International Organizations* 8(2), 291-312.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oatley, T. (2012). *International Political Economy*. London: Routledge.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action Problems: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oye, K. A. (1985). Explaining cooperation under anarchy: Hypothesis and strategies, *World Politics*, 38(1), 1-24.
- Pelc, K. (2011). Why do some countries get better WTO accession terms than others? *International Organization*, 65(4), 639-672.
- Polak, J.J. (1994). *The World Bank and the IMF: A Changing Relationship*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon.
- Pop-Eleches, G. (2009). Public goods or political pandering: Evidence from IMF programs in Latin America and Eastern Europe. *International Studies Quarterly*, 53(3), 787-816.
- Posner, E.A. & Goldsmith, J. L. (2003). International Agreements: A rational choice approach. *Virginia Journal of International Law*, 44(1): 113-144.
- Przeworski, A. (2003). *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.
- Rickard, S. (2010). Democratic differences: Electoral institutions and compliance with GATT/WTO agreements. *European Journal of International Relations*, 16(4), 711-729.
- Rodrik, D. (2018). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Perspectives*, 32 (2), 73-90.
- Rosendorff, B. P. (2015). Domestic politics and international disputes. Martin, L. L. (Ed.), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosendorff, B.P. & Helen, V.M. (2001). The optimal design of international trade institutions: Uncertainty and escape. *International Organization*, 55(4), 829-857.
- Schimmelfennig, F. (2001). The community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union. *International Organization*, 55 (1), 47-80.
- Snidal, D. (1979). Public goods, property rights, and political organizations. *International Studies Quarterly*, 23(4), 532-566.
- Snidal, D. (1985a). Coordination versus prisoners' dilemma: Implications for international regimes and cooperation. *American Political Science Review*, 79 (4), 923-942.
- Snidal, D. (1985b). The limits of hegemonic stability theory. *International Organization*, 39(4), 579-60.
- Snidal, D. (1991). International Cooperation among relative gains maximizers. *International Studies Quarterly*, 35(4), 387-402.
- Stein, A.A. (1982). Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world. *International Organizations*, 36 (2), 299-326.
- Steinberg, R. H. 2002. In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, 56(2), 339-374.
- Stone, R. W. (2013). Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue. *The Review of International Organizations*, 8(2), 121-36.
- Stone, R.W. (2004). The political economy of IMF lending in Africa. *American Political Science Review*, 98(4), 577-591.
- Tallberg, J. (2013). Transnational access to international institutions: Three Approaches. Jönsson, C. & Tallberg, J. (Eds.), *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Urpelainen, J. (2011). Early birds: Special interests and the strategic logic of international cooperation. *Review of International Organizations*, 6(2), 113-140.
- Vaubel, R. (2006). Principal-agent problems in International Organizations, *Review of International Organizations* 1(2), 125-138.

- Vaubel, R. (1986). A public Choice approach to international organization. *Public Choice*. 51(1), 39-57.
- Viner, J. (1948). Power vs. plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries. *World Politics*, 1(1), 1-29.
- Vreeland, J. R. (2007). The politics of IMF conditional lending. *World Economics* 8 (3), 185-93.
- Vreeland, J. R. (2008). Political institutions and human rights: Why dictatorships enter into the United Nations Convention Against Torture. *International Organization* 62 (1), 65-101.
- Waltz, K. N. (1986). Reflections on theory of international politics: A response to my critics. Keohane, R. O. (Ed.), *Neorealism and Its Critics*. New York Columbia University Press.



## POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: GLOBAL GOVERNANCE IN THE GRIP OF STATES, INTEREST GROUPS AND ORGANIZATIONAL BUREAUCRACY

İmran DEMİR\* 

The decentralized structure of international markets, a natural consequence of a world still divided along state lines, creates interdependence among states and forces them to cooperate with each other in search of solutions for their collective problems (Martin, 2017). Political economy of international organizations seeks to systematically explain the interaction of economic and political processes that shape the foundation, structure and outputs of international institutions created by states in their search to overcome collective action problems and maximize their interests (Dreher & Michaelowa, 2008; Katzenstein, Koehane & Krasner, 1998; Martin 2017; Dreher & Lang, 2016). This study aims at providing an overview of the discipline. The goal is to inform and critically evaluate past and present debates and questions that have guided the development of the field. In line with the progress of the discipline, the article focuses on six major topics. It begins with the consideration of building blocks of political economy and international political economy (Gilpin 1987; Oatley, 2012), respectively through a discussion of politics, economics and their interaction. The implications of self-regulating markets (Gilpin, 1987), collective action problems (Frochlich & Openheimer, 1970; Hardin, 1982; Olson 1965; Snidal, 1985a; Stein, 1982) and institutions for both political and international political economy are discussed. And institutions are highlighted as solutions to various collective action problems (Commons, 1931; North 1990; Przeworski, 2003). In the next section, the article focuses on paradigmatic debates to find an answer to the problem of cooperation. Along with hegemonic stability theory, which emphasizes the presence of a leader for the provision of the public goodness of international cooperation (Conybeare 1984; Kindleberger 1974; Snidal 1985b), particular attention is devoted to the debate between realist and neoliberalist perspectives on the question of the likelihood

---

\* Marmara University, Department of International Relations, Email:imrandemir@yahoo.com

of cooperation between states under anarchy. Concepts of relative gains (Grieco 1993; Mearshiemer 1994; Snidal 1991) and prisoners' dilemma (Abbott and Snidal 1998; Axelrod and Keohane 1985; Keohane 1984; Stein 1982) together with their implications for the likelihood of cooperation between states are discussed and the role of international institutions in augmenting anarchy and overcoming potential barriers in front of cooperation is examined (Axelrod and Keohane 1985; Keohane 1982; Keohane 1994). This section also considers the likelihood of achieving cooperation in decentralized regimes through issue linkage, repetition, reciprocation and shadow of the future (Conbeare, 1984; Oye 1985; Snidal, 1995a). The potential of international institutions in facilitating cooperation among states reasonably leads to the question of why states join these entities and obey their rules (Abbott and Snidal, 1998; March and Olson, 1998). To find answers, the debate between rational perspective (Keohane, 1994; Koremenos, Lipson & Snidal 2001; Stein, 1982;), which emphasizes material interests and constructivist approach, which highlights norms, rules and identities in motivating states to join and cooperate under international arrangements (Checkel 2005; Finnemore & Sicking 1998; Bearce & Bondanella 2007), is explored, and the distinction between the logic of expected consequences and the logic of appropriateness is discussed (March & Olson, 1998). Although constructive perspective emphasizes the socializing function of international institutions, it is shown that rational calculation plays a greater role in driving states to international institutions. To illustrate, various structural components of international institutions including flexibility (Koremenon et al., 2001; Kucik & Reinhardt, 2008; Rosendorff & Milner, 2001), enforcement (Down, Rocke & Barsoom, 1996; Fearon, 1998; Stein, 1982) and breath (Gilligan, 2004) of international institutions are examined. The fifth part of the article explores the question of autonomy to explain how much independence international organizations retain from states (Dreher & Lang, 2016). The study, in this respect, examines the debate between power centered approach, which emphasizes informal rules in governing the operations of international institutions (Stone 2004; Stone, 2013; Kleine, 2013; Steinberg, 2002) and public choice perspective, which emphasizes the autonomy and discretion of international bureaucrats in guiding the policies and outputs of international institutions according their preferences and priorities (Barnett & Finnemore, 1999; Vaubel, 1986; Vaubel, 2006). While the former assigns a unique place to the strongest member of the organization in influencing outcomes especially during extraordinary times (Stone, 2004; Stone 2013), the latter considers the operations of international organizations as a principle agent problem, in which priorities and interests of international bureaucracy over time take precedence over interests of states which have created them (Vaubel, 2006). The following section contends how misleading it would be to restrict the study of international political economy and its institutionalized dimension to interactions between states. Such restriction would be disregarding not only interest groups, which have plenty of reasons to influence policies of international institutions with important repercussions for the welfare of the former (Dreher & Lang, 2016; Milner, Rosendorff & Mansfield, 2004; Rosendorff, 2015; Vaubel, 1986) but also international bureaucracy which retain considerable discretion particularly in day to day operations and therefore outputs of these institutions (Chwieroth, 2013; Frey, Hawkins & Jacoby, 2008; Vaubel, 2006). Therefore, the article in line with heightened attention to the role of domestic interest groups and international bureaucracy, discusses some primary assumptions on the implications of these actors for international cooperation. The final section considers the issue of the proliferation of regional arrangements within and their implications for multilateral cooperation

regime (Mansfield, 1998; Mansfield & Milner, 1999; Mansfield & Reinhardt, 2003). A number of explanations including decline in the power of hegemon, collective action problems under multilateral institutions and the motivation to use regional arrangements as a bargaining instrument are discussed as precursors for the move toward regionalism. The article concludes with a view of the field with multiple actors in clash and collusion under the interaction of rules and power in producing outcomes. The conclusions also include some broad suggestions for the progress of the field in Turkey.

**Keywords:** International Cooperation, Collective Action Problems, Rational Design, Informal Power, Interest Groups and Organizational Bureaucracy