

Beklenen Yaptırım Geldi; Şimdi Ne Olacak? - Mustafa Aydın



Uzun süredir Türkiye'nin gündeminde olan, ABD'nin Ağustos 2017 tarihli "ABD'nin Hasımlarıyla Yaptırımlar Yoluyla Mücadele Yasası" (CAATSA) kapsamında Türkiye'ye yaptırım uygulaması ihtimali, 14 Aralık akşam saatlerinde ABD Dışişleri Bakanı Mike Pompeo tarafından yapılan açıklamayla yeni bir safhaya geçti. Açıklamanın Pompeo tarafından yapılmış olması bizleri yanıltmasın, elbette yaptırım direktifi ABD Başkanı Donald Trump'ın imzasını taşıyor. Zaten bu direktif Temmuz 2019'dan beri Başkanın masasında bekliyordu.

Daha önce Türkiye'ye yönelik yaptırımlara karşı olduğunu ilan eden Trump'ın şimdi bunları yürürlüğe almasının nedeni, özellikle Rusya'ya yönelik yaptırımlar konusundaki "yumuşak" tavrına tepkili Kongre'nin bu yılki ABD Bütçe Yasası'na yaptırımlarla ilgili Başkanı uygulamaya zorlayan bir ifade eklemesi ve bunu da

Trump'ın veto etmesine engel olacak şekilde Kongre'nin her iki kanadından 2/3'ün üzerindeki çoğunlukla geçirmesi. Bu nedenle, özellikle Çin ile ilişkiler konusunda bütçe yasasını iade edeceğini söyleyen Trump, Kongre yasayı ikinci defa geçirdiğinde mecbur kalarak yapmamak için, şimdiden Türkiye'ye yönelik yaptırımları yürürlüğe soktu.

Zaten son birkaç haftadır Türkiye'deki beklenti de bu yönde gelişmiş, Trump'ın giderayak daha hafif yaptırımları devreye almasının, 20 Ocak'ta iktidarı devralacak Joe Biden'ın Kongrenin öngördüğü 12 farklı yaptırımdan 5'ini seçmesinden daha evla olduğu düşüncesi dile getirilmişti.

Yaptırım kararını Dışişleri Bakanı'nın açıklaması ise son dönemde Türkiye karşıtlığı daha net bir şekilde ortaya çıkan ve bunun üzerinden Trump sonrası ABD siyasetinde pozisyon almaya çalışan Pompeo'ya Başkanın bir hediyesi olabilir.

Öte yandan, Türkiye kamuoyunda yaptırımların Trump döneminde uygulanmaya koyulmasını tercih edileceği yönünde oluşan algı ile açıklanan yaptırımların doğrudan ekonomiye yönelmemesi, Türkiye piyasalarının yaptırım kararına şimdilik kaydıyla fazlaca tepki vermemesini sağladı.

Fakat bu durum bizatihi yaptırımların hafife alınmasını gerektirmiyor. Uygulamaya koyulan yaptırımların, Kongre'nin listesinden seçilen etkisi nispeten hafif yaptırımlar olması, yaptırımların kendilerinin "hafif" olduğu anlamına gelmez. Zaten, daha önce aynı yasa çerçevesinde Çin'e uygulanan yaptırımların kapsamının da aynı olduğu dikkate alınır, özellikle Türkiye'ye yönelik bir hafifletme çabası olmadığı görülür. Bir diğer ifadeyle, bu yaptırım demeti Amerikan devletinin standart uygulama modeli.

Bu çerçevede mevcut yaptırım listesi, bireysel olanlarını bir kenara bırakırsak, esas olarak Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Savunma Sanayii Başkanlığı (SSB) üzerinden Türkiye'nin silah ve teknoloji alımları ile bunların finansmanına

yönelik sınırlamalar getiriyor.

Her ne kadar yaptırım metninin yüzeysel bir okuması, “Türkiye’nin silah alımını SSB üzerinden yapmayıp, başka devlet kurumları (örneğin Millî Savunma Bakanlığı) veya özel şirketler üzerinden yapmaya devam edebileceği” argümanına kapı açıyorsa da bu ABD’nin aslında ne yapmaya çalıştığını ve metnin arka planını göz ardı etmek olur.

Yaptırım kararı Türkiye’nin Rusya’dan silah sistemleri almasını engellemek için hayata geçirilmiştir; bu haliyle alternatif alım yöntemleri bulunması halinde, bunların önünün ya Başkan tarafından kapatılacağı ya da Kongre tarafından yeni yasalara konu edileceği öngörülmelidir. Aksi durum, ABD’nin son yıllarda dış politikasında daha sık uygulamaya başladığı yaptırımların sorgulanması anlamına gelir ki, ABD yönetimi bunu göze al(a)maz. Bunun bir örneği İran yaptırımları ve etrafından dolanmak için yapılanlara ABD’nin gösterdiği tepkidir.

Öte yandan, Türkiye ile ABD yönetiminin anlaşması ve Kongre’nin de Başkan’a destek vermesi halinde yaptırım kararının bu şekilde bertaraf edilmesi elbette mümkündür. Fakat Trump yönetiminin bu tür bir adım için zaten vakti yok; 20 Ocak’ta yönetimi devralacak Biden yönetiminin yaptırımlarla ilgili olarak nasıl davranacağı konusunda ise şimdilik herhangi bir açıklaması yok. İşlerin normal akışında, Biden yönetiminin, bu konu da dahil olmak üzere, genel ABD-Türkiye ilişkileri üzerine Türk hükümeti ile kapsamlı görüşmeler yürütmesi ve ardından bir pozisyon alması beklenmelidir. Bu da bizi en azından bahar 2021’e taşıyacaktır.

Yaptırımları etkisiz kılacak önlemler ve ABD’nin bunlara göz yumması seçeneğini bir kenara bırakırsak, esas itibarıyla CAATSA çerçevesinde Başkanın herhangi bir kişi/kuruma uygulanan yaptırımları 180 güne kadar erteleme veya askıya alma yetkisi de var. Bunun çerçevesi yasada belirtilmiş. Buna göre Başkan a) konunun ABD ulusal güvenliğini ilgilendirdiğini değerlendirirse ve/veya b) yaptırım uygulanan kişi/kurumun Rusya’ya bağımlılığını azaltmaya başladığını tespit ederse, yaptırımları uygulamayabilir veya ilgili aktörün Rusya’ya bağımlılığını

azaltma yönünde çaba sarf ettiğini tespit ederse 180 günlüğüne erteleyebilir.

Tabii bu noktada CAATSA yasasının temel olarak Rusya, İran ve Kuzey Kore'ye yönelik çıkartıldığını, yaptırım tehdidinin "Rusya Federasyonu istihbarat veya savunma birimleri...ile kayda değer alış-veriş içine giren" özel ve tüzel kişilere yönelik olduğunu ve istisnaların da aslında yasa çıkmadan önce silah alımlarında Rusya'ya bağımlı ülkeler için öngörüldüğünü hatırlatmak gerekiyor.

Bu çerçevede, mevcut Başkan Kongre'ye kabul ettirebileceğini düşünseydi Türkiye'nin CAATSA yasası çıkmadan önce yapılan bir anlaşmanın gereğini yerine getirerek Rusya'dan S-400 alımı yaptığı argümanı ile erteleme çabasına girebilirdi. Ama anlaşıldığı kadarıyla Kongre'nin bu açıklamayı benimsemeyeceğini gördü.

Bundan sonra Türkiye'nin CAATSA yaptırımları çerçevesinden çıkartılması ancak Başkan'ın "Türkiye'nin Rusya'yla olan silah alımı ilişkisini azaltma yönünde niyet ve çabası olduğu" yönünde Kongre'ye rapor vermesi ile mümkün olacaktır. Nitekim, dün açıklanan yaptırım direktifinde de bu çerçeveye işaret ediliyor.

Her ne kadar bu konudaki ilk Kongre kararı, Türkiye'ye yönelik yaptırımların başlamasını füzelerin alımı ile ilişkilendirmişse de aradan geçen sürede ABD yönetimi S-400 füzelerinin faaliyete geçirilmesini yaptırımlara yol açacak nokta olarak benimsemişti. ABD Dışişleri Bakanı Pompeo'nun dünkü açıklaması ise, Türkiye'nin füzelerin "alımı ve testi" aşamasını tamamladığını ve sorunun ancak "sahipliğin giderilmesi" yoluyla çözülebileceğini işaret ediyor. Bu, ABD yönetiminin daha önceki pozisyonundan farklı ve Türkiye'nin füzeleri kullanmadan depoda tutmasının da önüne geçmeye çalışan bir pozisyon.

Bunun, total ördek konumundaki Trump Yönetiminin Türkiye karşıtlığı ile bilinen Dışişleri Bakanı tarafından giderayak yapılan bir açıklama olduğunu hatırlayalım. Dolayısıyla, dün yapılan açıklamadan ziyade, Biden yönetiminden bu konuda gelecek açıklamaya bakmamız daha doğru olur.

Öte yandan, Türkiye’de bazı yorumcuların yaptırım kararı içindeki maddelerin tek seferde açıklanmış olmasından hareketle açılanların “tek yaptırım olduğu ve devamının geleceği” şeklindeki değerlendirmelerinin doğru olduğunu düşünmüyorum. Elbette ABD Başkanı “yaptırımların yeterli olmadığını veya dikkate alınmadığını” düşünmesi halinde ilerde ilave yaptırımlar yürürlüğe koyabilir. Güncel örnek üzerinden gidersek, Türkiye’nin Rusya’dan 2. grup S-400 bataryası ya da farklı bir silah sistemi alımı yoluna gitmesi bunu gündeme getirebilir. Fakat şu anda Başkan seçmesi gereken yaptırımları seçmiştir, “taksitli yaptırım” uygulaması düşünüldüğüne dair de bir işaret yoktur.

Mevcut yaptırımların etkilerine gelince, Türkiye’nin ABD’den hazır silah sistemleri alımı kadar, farklı silah üretimleri için ihtiyaç duyduğu parçaların tedarikini de etkileyeceği anlaşılmaktadır

Mevcut yaptırımların etkilerine gelince, Türkiye’nin ABD’den hazır silah sistemleri alımı kadar, farklı silah üretimleri için ihtiyaç duyduğu parçaların tedarikini de etkileyeceği anlaşılmaktadır. ABD Savunma Bakanlığı tarafından doğrudan Türkiye’ye aktarılacak hibe niteliğindeki silahlar konusunda direktifte bir kısıtlama görülmemekle birlikte, Türkiye’nin zaten uzun zamandır ABD’den bu tür hibe almadığı ve ayrıca bunun da Kongre onayı gerektireceği açık olduğundan bu ihtimal pek gözüküyor.

Esas itibariyle Türkiye’nin de kullandığı Dış Askeri Satışlar (*Foreign Military Sales- FMS*) ve Doğrudan Ticari Satışlar (*Direct Commercial Sales- DCS*) şeklinde gerçekleşen ABD’den silah ve ilgili teknolojilerin alımı ise normalde ihraç lisanslarına bağlı ve bu direktifle o yasaklanıyor.

Şimdilik Türkiye’nin ABD dışı alternatif tedarikçilere yönelmesinin önünde bir engel yok. Ancak Avrupa’dan pek çok tedarikçi/silah satıcısı ülkenin de şu anda Türkiye’ye açık/gizli silah ambargosu uyguladıklarını dikkate almamız gerekir. Ayrıca, ABD yaptırımlarını aşacak kapsamda alternatif bir tedarik ülkesi/şirketi bulunsa bile, ABD yönetiminin tavrına göre bu tür yaptırımların o ülke ve şirketler

nezdinde de devreye alınabileceği ortadadır. İnan yaptırımları-Halkbank davası örneğini hatırlayalım. Bu durum diğer ÷lke/şirketlerin Türkiye'ye silah ve silah parçası satışından çekinmelerine neden olacaktır.

Ek olarak, ABD Eximbank kredileri ile ABD'nin paydaşı olduğu uluslararası finansal kurumlardan parasal destek alımının engellenmesi de yaptırımların parçası. Bu çerçevede Türkiye, alternatif tedarikçilere yönelmesi durumunda projelerinin uluslararası finansmanı için destek bulmada da zorlanacaktır.

Öte yandan, yaptırım kararının halen yürürlükte olan mevcut lisansların kaldırılmasına yönelik bir ifade içermediğini de görüyoruz. Bu Türkiye'nin halen yürüyen ve lisans alınmış projelerine bir zarar gelmeyeceği yönünde değerlendirilebilir. Fakat, süreç uzarsa, Türkiye'nin henüz sözleşmeye bağlanmamış veya yeni geliştirilecek projeleri tehlikeye girecektir. Yaptırımların bu yönü Türkiye'ye sorunu görüşmeler yoluyla çözümleme için belli bir zaman dilimi sağlamaktadır. Zira yaptırımların etkisi hemen hissedilmeye başlanmayacak, süreç uzarsa doğrudan zararları ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak, buraya nasıl gelindiği bir tarafa, bu direktif ile ABD 1975'den sonra ikinci defa resmen ve "açık" şekilde Türkiye'ye silah ambargosu uygulamaya başlamıştır. Geçen seferki ambargo 3 yıl sürmüş ve Türkiye'nin, NATO faaliyetleri kapsamında olanlar hariç, ÷lkesindeki tüm ABD askeri faaliyetlerini durdurması üzerine başlayan müzakereler ile sonlanmıştı.

Yine geçen sefer yaptırımlar Türkiye'ye ulusal savunma sistemi kurma ihtiyacını net bir şekilde göstermiş, bu anlayış ile başlayan çabalar Türkiye'yi, bugün bu alanda bölgesinde etkin bir aktöre dönüşme yoluna sokmuştur. Ancak, Türkiye'nin milli savunma sanayiinin halen büyük ölçüde dışsal girdi ile çalışmakta olduğu akıldan çıkartılmamalıdır. Savunma ve Havacılık Sanayii İmalatçılar Derneđi'nin 2019 Performans Raporu'na göre, bu alanda Türkiye'nin ithalatının %45'i ABD'den gelmekte, ihracatının ise %23'ü ABD'ye yapılmaktadır. Bu rakamlara AB ÷lkelerini de eklersek, oranlar sırasıyla %92 ve %44'e ulaşmaktadır. Bu yönüyle yaptırımlar sadece Türkiye'nin silah alımlarını değil, orta vadede milli savunma

sanayii üretimi ve bununla ilişkili ihraç kalemlerini de etkileyecektir.

Ayrıca, 1975-1978 arasında devam eden ambargo, Almanya ve Libya gibi ülkelerin oluşan açığı kapatmak için destek vermelerine rağmen, Türkiye'yi 1970'li yıllar boyunca yakın coğrafyasında askerî açıdan zorlamış, o dönemde hızla silahlanmaya devam eden Yunanistan, Suriye ve Irak ile dengenin kurulabilmesi için 1990'lı yılların ilk yarısının beklenmesi gerekmiştir.

Bu sefer Türkiye'nin ülkesindeki ABD askeri faaliyetlerine yönelik misilleme yapma noktasına gelip gelmeyeceğini önümüzdeki günlerde/aylarda göreceğiz. Fakat, daha ilk günden bu tür bir karşılık verilmesi, durumun tırmandırılması ve 20 Ocak'ta görevi devralacak Biden yönetiminin köşeye sıkıştırılmasına neden olacaktır. Bunun, yaptırımları onaylayan Trump yönetiminin Biden'a her yönden sorunlu bir yönetim bırakma arzusunun bir yansıması olabileceği de unutulmamalıdır.

Daha önce Türkiye, ülkesindeki ABD askeri faaliyetlerini askıya alma noktasına ABD yönetimi ve Kongre ile sürdürülen müzakereler sonuç vermediğinde gelmişti. Benzer bir aşamalı tepki ve karşılık verme stratejisinin bu sefer de benimsenmesi Türkiye'nin ulusal çıkarı açısından elzemdir. Bu noktadan ileriye gitmenin yolu duygusal tepkiler vermek değil, stratejik bir bakış açısıyla alternatifli görüşme ve karşılık verme yöntemlerinin benimsenmesidir.

Unutmayalım ki, yaptırımlar bir kere başladıktan sonra iki tarafta da kendi iç siyasi dinamikleri ve uluslararası etkilerini doğurur. İki taraftaki hükümetler istese bile, ortadan kaldırılmaları mutlaka bir zaman alır ve her iki tarafa da zarar verir.

Bu noktada, Türkiye'nin halihazırda S-400 alımı nedeniyle F-35 projesinden çıkartılmış olmakla uğradığı bir zararın da ortada durduğunu ayrıca hatırlatalım. Her ne kadar S-400 alımlarının bu noktaya geleceği en başından pek çok uzman tarafından belirtilmişse de artık bunu da tartışmanın pek bir anlamı kalmadı; zira

o noktayı çoktan geçtik.

Gelinen noktada Türkiye ile ABD arasında genel olarak ilişkilerin çerçevesi konusunda ortak bir gelecek anlayışı geliştirilemedikçe ve bunun içinde Türkiye'nin Rusya'dan silah alımları konusunda belli bir noktada uzlaşma sağlanamadığı sürece yaptırımların geri döndürülemeyeceği açıktır. Zira, yaptırımlar koyulmadan önce yapılacak müzakereler ile bir kere yaptırım kararı alındıktan sonra kaldırılmaları için yapılacak müzakereler birbirinden farklıdır. Müzakerelere başlamak içinse, sahnenin hazırlanması, iki ülke arasında dengenin sağlanması şarttır. Tek taraflı yaptırım kaldırma talebiyle zayıf bir konumdan müzakere etmek yerine, karşılıklı rahatsızlıkların paylaşıldığı ve sorunların denge içerisinde uzlaşılıyla halledilmeye çalışıldığı bir müzakere süreci elbette tercih sebebidir.

Nihai uzlaşılı noktasının ne olacağını bugünden öngörmek pek mümkün değil. Umudumuz bu sürecin Türkiye'ye zararlarının minimumda tutulmasıdır.



Prof. Dr. Mustafa Aydın, Uluslararası İlişkiler Konseyi Yönetim Kurulu Başkanı

ve Kadir Has Üniversitesi Öğretim üyesidir. Halen Euro-Mediterranean University (Slovenya) Senato Üyeliği ve World Council for Middle Eastern Studies Yönetim Kurulu üyeliği görevlerini sürdüren Prof Aydın, European Academy of Sciences and Art, European Leadership Network, Global Relations Forum, Turkish Atlantic Council, International Political Science Association ve International Studies Association üyesidir. Bugüne kadar yurt içi ve dışında çok sayıda üniversite ve araştırma merkezinde çalışmalar yürütmüş olan Aydın'ın Türk dış ve güvenlik politikaları, uluslararası güvenlik, uluslararası ilişkiler teorileri ile Karadeniz, Kafkaslar ve Orta Asya bölgeleri jeopolitik ve güvenliği üzerine yayınlanmış çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

Bu yazıya atıf için: Mustafa Aydın, "Beklenen Yaptırım Geldi; Şimdi Ne Olacak?", *Panorama*, Çevrimiçi Yayın, 15 Aralık 2020, <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/12/15/beklenen-yaptirim-geldi-simdi-ne-olacak>

Telif@UIK*Panorama*. Bu yazının tüm çevrimiçi ve basılı telif hakları *Panorama* dergisine aittir. Yazıda yer verilen görüşler yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, *Panorama* Yayın Kurulunu, dergi editörlerini ve diğer yazarları bağlamaz.