

Karar Alma Mekanizmaları Açısından Bölgesel ve Bölgeler Ötesi Örgütlerin Karşılaştırmalı Analizi: APEC ve ASEM Örneği

Comparative Analysis of Regional and Transregional Organizations in Terms of Decision-Making Mechanisms: The Case of APEC and ASEM

Hasan HAKSES *

ÖZ

Karar alma süreci, karar birimi kuramı çerçevesiyle uluslararası aktörlerin karşılaştıkları durumlar ile uygulamaya koymak istedikleri politikalarda optimum faydayı sağlayabilecekleri seçenekleri tercih etme sürecini adlandırmakta kullanılan teorik bir çıkarsamadır. Aktörlerin yapısal farklılıkları karar alma mekanizmalarında da farklı uygulamaları beraberinde getirmektedir. Devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları uluslararası aktörler de bölgesel ve küresel ölçekte bir takım politikaların geliştirilmesi ve uygulamasında öncülük etmektedirler. Uluslararası örgütlerin bölgeselleşme faaliyetleri kapsamında bölge içi ve bölgeler ötesi etkileri bulunmaktadır. Bölgeler ölçeğinde farklı uygulamaları ortaya koymaya amaçlayan bu çalışmada Asya ve Avrupa'da devletlerarası işbirliği faaliyetlerinde bulunan Asya merkezli APEC ve ASEM karar alma mekanizmaları çerçevesinde karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Bu iki uluslararası organizasyonda hangi kapsamda kararlar alınmakta, ne tür kararlar uygulanmakta, üye, bölge ve küresel düzeyde alınan kararların uygulama aşamasında takip ve yaptırım mekanizmalarının varlığı değerlendirilmiştir.

ANAHTAR KELİMELELER

Bölgeselleşme, Karar Alma Süreci, APEC, ASEM

ABSTRACT

The decision-making process is a theoretical inference used to name the process of choosing the options that can provide optimum benefit in the situations that international actors face and the policies they want to put into practice, within the framework of decision unit theory. The structural differences of the actors also bring about different applications in the decision-making mechanisms. The international actors formed by the coming together of the states also lead the development and implementation of a number of policies on a regional and global scale. International organizations have intra-regional and trans-regional effects within the scope of regionalization activities. This study will be compared within the framework of Asian-based APEC and ASEM decision-making structures, which carry out interstate cooperation operations in Asia and Europe, with the goal of revealing various applications at the regional scale. The extent to which these two international organizations make decisions, the types of decisions that are made, and the existence of follow-up and sanction procedures during the implementation phase of decisions made at the member, regional, and global levels were all assessed.

KEYWORDS

Regionalism, Decision-Making Process, APEC, ASEM

Makale Geliş Tarihi / Submission Date	Makale Kabul Tarihi / Date of Acceptance
31.10.2021	15.03.2022
Atıf	Hakses, H. (2022). Karar Alma Mekanizmaları Açısından Bölgesel ve Bölgeler Ötesi Örgütlerin Karşılaştırmalı Analizi: APEC ve ASEM Örneği. <i>Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi</i> , 25 (1), 104-113.

GİRİŞ

Uluslararası Politik Ekonomi alanında incelenen bölgeselleşme çalışmalarının özellikle geçtiğimiz son çeyrek asırda yoğunlaştığını söylemek mümkündür. Bölgesel ölçekte var olan sosyal, tarih, politik ve ekonomik alanlardaki farklılıkların karşılıklı etkileşim ile bölgesel anlamda faaliyette bulunan uluslararası örgütlerin gündemlerini etkileme potansiyeli bulunmaktadır. Bölge içi, bölgeler arası ve bölgeler ötesi formlarında kategorize edilebilecek olan örgütler zaman zaman ortak platformlarda da politika geliştirme süreçlerine dahil olmaktadır. Bölgesel ve bölgeler ötesi ölçekte faaliyet gösteren örgütlerdeki karar alma sürecini kabaca kapsamlı bilgi aktarım mekanizmalarının karar vericilere ulaşmasını ve bilgilerin değerlendirilip karara bağlanması şeklinde ifade etmek mümkündür. Bu süreçte yer alan hükümetler ve sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerin kararları etkileme potansiyeli de bulunmaktadır.

Allison tarafından geliştirilen karar alma sürecinin kavramsal analizinde karar alıcıların rasyonel davranışları dikkate alınmakta buna ek olarak kurumsallaşma kültürünün yerleştiği yapılarda organizasyonel model ile bürokratik model çerçevesinde analizler yapılmaktadır. Kararların değerlendirilme aşamasında yönetim sistemlerine göre değişiklik gösteren yapılarda baskın lider, grup veya koalisyon olarak farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Literatürdeki çalışmaların çoğunluğunun Batı merkezli (özellikle Amerika Birleşik Devletleri özelinde) olduğu gerçeği düşünülürse kavramsal çerçevenin bu ekseninde geliştirildiğini söylemek mümkündür. Ancak yönetim sistemi ve sosyo-kültürel farklılıklar göz önünde bulundurularak diğer bölgelere göre karar alma süreçlerinin uyarlanması, bölgesel anlamda daha doğru analizlerin yapılmasına da imkan tanyacaktır.

Uluslararası alanda devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları devlet üstü yapılar, devletler arasında var olan ekonomik, politik, kültürel vb. ilişkilerin kurumsallaştırılması ile daha hızlı ve etkili sonuçlara ulaşmak amacıyla ortaya çıkmaktadır. Bu devlet üstü/uluslararası kuruluşlarda yapıları itibariyle uygulamaya koymak istenilen politikaların tartışıldığı/hazırladığı mutfak kısmı olarak tabir edilebilecek karar alma mekanizmalarında farklılıklar bulunmaktadır. Politika oluşturma sürecinde kurumsallaşma kültürünün etkileri, nihai kararların hızlı bir şekilde alınmasında ve üye devletler arasında alınan kararları uygulama aşamasında yaptırım mekanizmalarının varlığı gibi konularda karşımıza çıkmaktadır. Üye devletler arasında oy birliği esasının aranması, üye sayısının az veya fazla olması, alınan kararların yaptırımını kolaylaştırmak maksatlı hukuki dayanakların bulunması gibi faktörler karar alma ve uygulama mekanizmalarının başlıca farklılıkları arasında yer almaktadır.

Bu çalışmada bölgeselleşme çalışmalarında uluslararası organizasyonların etkinliğine yönelik literatür boşluğundan yola çıkarak Asya merkezli oluşturulan Pasifik ve Avrupa gibi farklı bölgelerle bölgesel işbirliği faaliyetleri yürüten APEC ve ASEM'in karar alma mekanizmaların karşılaştırılması yapılmıştır. İlk kısımda APEC'in ortaya çıkışı ile başlıca faaliyetlerinden bahsedilerek kurumsal yapısı üzerinde durularak karar alma sürecinde hangi aktörlerin yer aldığı incelenmiştir. İkinci kısımda ise ASEM'in kuruluşu ile kurumsallaşma çabalarının ekseninde ne tür kararlar aldıkları ve süreçteki aktörlerin rolleri üzerinde durulmuştur. Sonuç ve değerlendirme bölümünde de APEC ve ASEM arasındaki yapısal farklılıklar ile karar alma süreçlerinin analizi yapılmıştır.

1. LİTERATÜR ÖLÇEĞİNDE KARAR ALMA SÜRECİ

Karar alma süreci, karar birimi kuramı çerçevesiyle uluslararası alanda aktörler olarak kabul edilen devletlerin karşılaştıkları durumlar/krizler veya uygulamaya koymak istedikleri politikalarını sergilemek için eldeki bulguların analizi neticesinde hangi seçeneklerin ne yönde yansımaları olacağı ihtimallerini düşünerek hareket edilmesini/uygulamaya geçilmesini içeren teorik bir çıkarsamadır (Hermann, 2001).

Morgenthau tarafından karar alma sürecinde yer alan aktörlerin karşılaşılan durumla ilgili olarak rasyonel ölçütler ve süreçlerin uygulandığı düşüncesiyle 'bütün karar vericilerin birbirinin benzeri' olduğu savunulmaktadır (Morgenthau, 1978). Bu çerçevede karar alma sürecinde yer alan aktörlerin eldeki veriler doğrultusunda en makul durumu tercih edecekleri yaklaşımı da Rasyonel Aktör Modelini ortaya çıkarmıştır (Allison, 1971).

Rasyonel Aktör Modeli uluslararası alanda yaşanan gelişmeleri analiz ederken aktörlerin karşılaşılan durumda cüzi bir düzeyde yanlış algılamalar olsa da genel itibariyle 'tam ve doğru' anlaşıldığını öngörmektedir. Dolayısıyla aktörlerin çıkar ve hedeflerinin önceden bilinmesiyle ne yönde kararlar alacaklarının da bilinebileceği savunulmaktadır. Öz itibariyle Rasyonel Karar Alma, çeşitli seçenekler arasında karar vericiye en uygun faydanın sağlanacağı durumun tercih edilmesidir (Allison, 1971). Rasyonel Aktör Modelinde süreç sırasıyla; problemin tanımlanması, hedeflerin tanımlanması, konu hakkında yeterli bilginin toplanmaya devam edilmesi, alternatiflerin belirlenmesi için durum analizinin yapılması, en uygun seçeneğin

tercih edilmesi ile uygulama kısmına geçilip izleme ve değerlendirme aşamalarını içermektedir (Mintz ve De Rouen, 2010).

Ancak; Allison, karar alma sürecinin analizinde Rasyonel Aktör Modeli'nin yetersiz kalacağını, iki modelin daha dikkate alınması gerektiğini, bunların; Organizasyonel/Kurumsal Süreç Model ve Bürokratik Model olduğunu öne sürmektedir (Allison, 1971).

Organizasyonel Model, kurumsal yapının işleyişinde uygulanmış belirli kriterlerin kalıplaşmaları neticesinde bir kurumsal kimliğin oluşması ile meydana gelen olası durumlara öngörülebilir muhtemel tepkilerin verileceği düşüncesini içermektedir. Kurumsal kimliğin zamanla yerleşmiş olmasından dolayı karar verme sürecine giden aşamada uygulanan kriterlerle yetki ve sorumluluğun paydaşlar arasında dağılması ile genel amaçlara uygun, daha geniş katılımlı ve tutarlı bir kararın verileceği savunulmaktadır (Allison, 1971).

Üçüncü model olan Bürokratik Model'de ise, yukarıda bahsedilen her iki modelde olduğu gibi alınan kararların uygulayıcısı konumda yer alan aktörlerin tamamen bürokratik yapı içerisinde olmaları nedeniyle bu yapıda yer alan bireylerin de karar alma sürecine etkileri olduğu dile getirilmektedir (Allison, 1971). Dolayısıyla bürokratik yapı içerisinde karşılıklı çıkarların olması durumunda kurumsal olarak sergilenmesi muhtemel yaklaşımların/politikaların bir nevi rasyonel yaklaşımların rafa kalkabileceği ihtimalinin de karar alma sürecine doğrudan bir etkisinin olacağı imkan dahilindedir. Allison'a göre karar alma süreci analiz edilirken sağlıklı sonuca ulaşabilmek için bu üç modelin de bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir.

2. METODOLOJİ

2.1. Kavramsal Çerçeve

Uluslararası İlişkiler disiplinin alt çalışma alanlarından olan politik ekonomi literatüründe bölgeselleşme faaliyetlerine yönelik küresel güçlerin geliştirmiş olduğu politikalara alternatif bir model önerilerinde bulunan yükselen güçler ekonomik anlamda bölgesel faaliyetlerini geliştirebilecekleri bir takım organizasyonlar kurmuşlardır. Küresel anlamda ekonomik düzenin inşasında köklü kurumlar olan Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi kurumlar ticaretin geliştirilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanması ile dünya refahını artırıcı politikaları önermiş olsalar da uygulama mekanizmalarında bölgesel dinamiklere göre farklılıkların ortaya çıkması uluslararası kurumların yetersizliğini gündeme getirmiştir. Bu noktada bölgesel ölçekte faaliyet gösteren organizasyonların daha etkin mekanizmalar inşa edebileceği düşüncesi kabul görmüştür.

Köklü uluslararası örgütlerin kendilerini kurumsal anlamda yenilemesinin gerekliliği tartışılırken bölgesel ticari faaliyetlerin gelişimine zemin hazırlayan ekonomik işbirliği organizasyonlarının sayısı da son 15-20 yılda hızla artmıştır. Ekonomik çıkar merkezli bir araya gelen devletlerin inşa ettiği organizasyonlara yönelik yapılan araştırmaların literatürü akademik açıdan gün geçtikçe artmaktadır. Öte yandan bu organizasyonların coğrafi ve yapısal anlamdaki farklılıkların zamanla nasıl geliştiği bölgesel çalışmalar literatürü için oldukça ilgi çekici bir unsurdur.

Çalışmada Asya bölgesi merkezli olup bölgesel ölçekte faaliyet gösteren uluslararası kuruluşların karar alma mekanizma süreçleri ile bu süreçlerdeki yapılan uygulamaların karşılaştırmalı analizi yapılacaktır. Bölgesel farklılıkların örgüt kültürleri üzerine olan etkileri karşılaştırılarak değerlendirilecektir.

2.2. Araştırma Sorusu

Çalışmanın odak noktası bölgesel ölçekte faaliyet gösteren organizasyonların dönemsel olarak gündemlerinin hangi alanlarda olduğunu cevaplamaktır. Bu kapsamda çalışmada;

- Dünya siyasetinde bölgesel örgütlerin ne derece etkin olduğu? Örgütlerdeki karar alma mekanizmalarının hangi model çerçevesinde değerlendirilebileceği?
- Bölgesel ölçekte faaliyet gösteren APEC ve ASEM'in gündemlerinde dönemsel olarak hangi konular daha çok ön plana çıkmıştır?
- Bölge merkezli uluslararası kuruluşlarda üye devletlerin karar alma mekanizmalarındaki rollerinin neler olduğu?
- Organizasyonlardaki yapısal farklılıkların alınan kararları hangi yönde etkilediği ve kurumsallaşma süreçlerinin hangi seviyede olduğu sorularına cevap aranmaktadır.

3. APEC'İN GELİŞİMİ

1989 yılında Canberra'da kurulan Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC), Asya Pasifik bölgesinin artan karşılıklı bağımlılığını kurumsallaştırmak amacıyla kurulmuş ekonomik bir forumdur. 90'lı yılların başlarında Avustralya ve Japonya Asya Pasifik bölgesinin yükselen merkezi olarak görülmekteydi. APEC'in kurucu üyeleri arasında Avustralya ve Japonya'ya ek olarak; ABD, Brunei, Endonezya, Filipinler, Güney Kore,

Kanada, Malezya, Singapur, Tayland ve Yeni Zelanda yer almaktadır. 1991’de Çin Halk Cumhuriyeti, Hong Kong- Çin, Taipei- Çin, 1993’te Meksika ve Papua Yeni Gine, 1994’te Şili, 1998’de Peru, Rusya ve Vietnam APEC’e katılmışlar ve APEC toplamda 21 üyeye yükselmiştir (Cooper and Stubbs, 2017).

APEC’in üye sayısında yaşanan artışla birlikte kurumsal altyapıların genişletilmesi çalışmaları da hızlanmış, 1990’ların sonlarına doğru otuzdan fazla bakanlar düzeyinde ve üst düzey toplantılar yapılmıştır. Bütçe ve yönetim, ekonomik ve teknik işbirliği, tarımsal teknik işbirliğinden telekomünikasyona kadar birçok konuda uzman gruplar arasında örgütsel yapının genişlemesinde çalışmalar yapılmıştır (Ravenhill, 2001: 219).

APEC’in pasifikteki üyeleri olan Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda’nın daha çok piyasa odaklı olmaları ile bölgesel ekonomik entegrasyonun sağlanmasında en iyi seçeneklerin neler olduğu konusunda üyeleri yasal olarak bağlayıcı, uygulanabilir ve kapsamlı anlaşmalar yapılması gerektiği yönündeki görüşlerini yansıtmaları neticesinde 1993’teki Liderler Zirvesinde APEC’in üç ana başlığı ortaya çıkmıştır. Bunlar; ticaret ve yatırım liberalizasyonu, ekonomik ve teknik işbirliği olarak belirlenmiştir. Belirlenen konular üzerinde müzakerelerin yürütülmesi için normlar oluşturularak kurumsallaşma hızlandırılmıştır. Üye devletler arasında ekonomik kalkınmışlık seviyelerindeki farklılıklar da göz önüne alınarak gelişme yolunda olan ekonomilerin ihtiyaçlarına da ağırlık verilme gayretinde olunmuştur. Ayrıca APEC bünyesinde diyalog açma, fikir birliği oluşturma ve tüm üye ülkelerin görüşlerine saygı duyma taahhüdünde de bulunulmuştur (APEC, 1991; Bisley, 2012; Ravenhill, 2001).

Avustralya’nın girişimleri ile başlayan APEC’in, ilk zirve toplantısı 1993 yılında Seattle’da gerçekleştirilmiştir (Köllner, 2000). 1994 yılındaki Endonezya zirvesinde endüstriyel açıdan gelişmiş APEC üyeleri 2010 yılına kadar ticaretin serbestleştirilmesi amacıyla bildiri yayınlamışlardır. Ancak kısa bir süre sonra üye ülkelerin iç politik tartışmalarında bu liberalizasyon çalışmaları sorgulanmaya başlanmıştır. Çin, Japonya ve Güney Kore tarım sektörünü bu çalışmalarının dışında tutulması gerektiğini ifade etmişlerdir. Öte yandan ABD kongresi de ABD şeker endüstrisine destek vermiş, Malezya, ticaret liberalizasyonundaki gelişmelerin yüksek teknoloji endüstrilerindeki teşvikleri etkilemeyeceğini dile getirmiştir (Ravenhill 1995: 1).

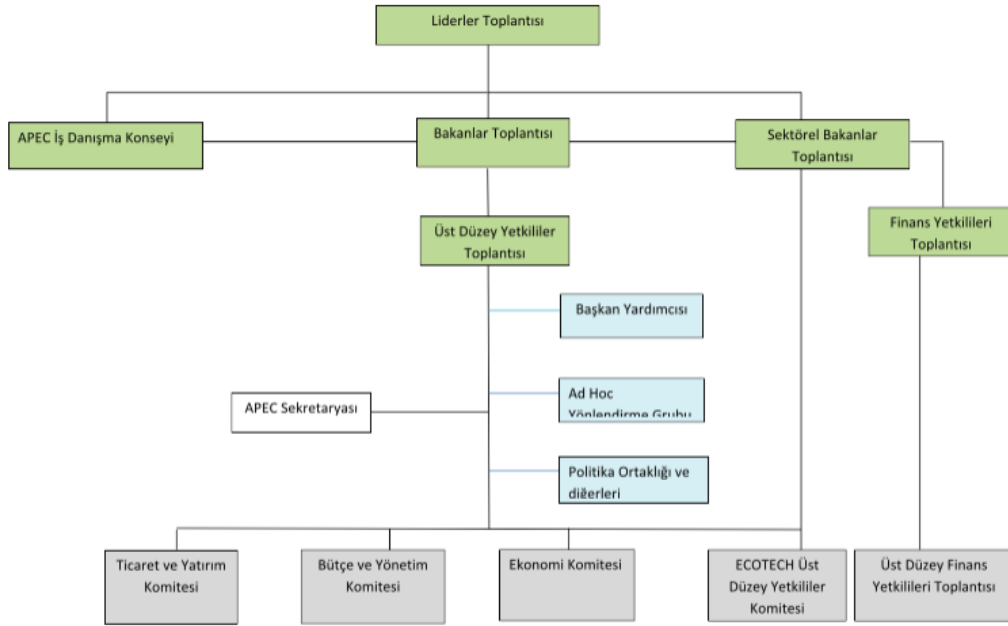
Bu farklı yaklaşımlar zirvede alınan kararların uygulama süreci içerisinde üye devletlerin iç politikalarındaki tartışmalarla farklı sonuçlar doğurabileceğini APEC örneğinde göstermektedir. 1990’lı yıllarda 12 üyesi bulunan APEC’in 1998 yılında hızlı bir şekilde 21 üye ülkeye yükselmesi, zirve toplantılarında karar verme konusundaki yönetim kurullarından olan konsensüsün sağlanmasını giderek zorlaştıran bir etken olmuştur (Cooper and Stubbs, 2017).

Başlangıçta Asya Pasifik bölgesindeki ekonomik işbirliği için Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) bir model alınarak kolaylaştırıcı olarak planlanan APEC’de, 1991’de Çin’in üyeliği ile ekonomik yapısına ek olarak siyasi dengeleme olmuştur. Ancak Tiananmen Katliamı ile uluslararası arenadaki etkileri nedeniyle Çin’in üyeliğini sağlamada başarısız olmuştur. Resmi olarak Tayvan’ı devlet statüsünde tanımayan Çin, APEC üyeliğini de istemeyerek gönülsüz olarak onaylamış, Tayvan’ın uluslararası statüsünü yükseltmekle sonuçlanabilecek her durumu engelleme girişiminde bulunmuştur. Bu bağlamda APEC zirvelerinin bir anlamda örtülü olarak siyasi ve güvenlik gündemi de var olagelmıştır (Maull and Okfen, 2006: 220).

3.1. APEC Yapısı ve Karar Alma Mekanizması

APEC’in karar alma mekanizması dört ana seviyede faaliyet göstermektedir. Bunlar; Ticaret ve Yatırım Komitesi (CTI), Üst Düzey Yetkililer Toplantısı (SOM), Bakanlar toplantısı (yıl ortası Ticaret Bakanları, yıl sonu Ticaret ve Dışişleri Bakanları) ve APEC Ekonomik Liderler Toplantısı (AELM)’dir.

Şekil 1: APEC Yapısı



APEC bünyesinde CTI düzeyindeki yetkililerin bazı gruplarından çalışma yapılması istenir daha sonra bu çalışmalar değerlendirilmek üzere SOM'a gelir. CTI çalışmalarını yürütürken APEC Sekreteryası da üye ülkelerden çıkan çeşitli önerileri derlemek ve düzenlemek için çağrı yaparak koordinasyonu sağlar. Genellikle yıllık düzenlenen Ticaret Bakanları toplantılarından önce iki CTI ve iki SOM toplantısı yapılmaktadır.

SOM toplantılarında geçmiş Liderler Toplantısındaki alınan kararların nasıl uygulanacağı belirlenmektedir. Aynı zamanda CTI başkanının davet edildiği SOM toplantılar, yeni fikirlerin geliştirilmesi ve Liderler Toplantısından önce üye devletlere bilgilendirmelerin yapılması noktasında önemlidir. Bu süreçte SOM başkanı toplantılar arasında önemli üyeleri de sık sık ziyaret eder. Böylelikle Ticaret ve Dışişleri Bakanları Toplantısında üyeler arasında büyük çatışmalardan kaçınmak amaçlanmakta, konsensüsün sağlanmasına aracılık edilmektedir. Ticaret Bakanları Toplantısından sonra üçüncü bir SOM toplantısı yapılarak kilit ülkelere ziyaretler gerçekleştirilmekte Liderler Toplantısına hazırlık yapılmaktadır (Damond, 2003).

4. ASEM'İN GELİŞİMİ VE YAPISI

1996 yılında Asya ve Avrupa arasındaki işbirliğini artırmak amacıyla kurulan Asya-Avrupa Toplantısı (ASEM), 21 Asya, 30 Avrupa ülkesi ve Avrupa Birliği ile ASEAN Sekreterliği'nin katılımıyla toplamda 53 üyeli bir yapıya sahiptir. Sekreterlik yapısı bulunmayan ASEM, siyasi diyalogu teşvik eden, ekonomik işbirliğini güçlendirerek karşılıklı çıkarların korunmasını hedefleyen bir işbirliği forumudur. İki yılda bir zirve toplantılarının yanı sıra, bölge uzmanları düzeyinde tematik çalışmalar gerçekleştirilerek, ekonomik işbirliği, insan hakları, hukukun üstünlüğü, sürdürülebilir kalkınma ve kültürlerarası diyalog konularına ağırlık verilmektedir. Temelde Asya ve Avrupa kıtaları arasındaki işbirliğini artırmak amacıyla hükümetler arası bir oluşum olan ASEM, katılımcı devletlerin ortak çıkarları üzerinde ekonomik, politik, sosyal, kültürel ve eğitim konuları çerçevesinde faaliyetlerde bulunmaktadır.

Tarihsel açıdan bakıldığında Asya - Avrupa Toplantısı (Asia Europe Meeting-ASEM) ilk olarak 1994 yılında Singapur'un eski Başbakanı Goh Chok Tong'un girişimi ile başlatılmıştır (Camroux, 2006:5). Avrupa Birliği ile ASEAN arasındaki var olan ilişkilerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulan, AB'nin de bu girişime olumlu yaklaşması ile ilk resmi toplantı, 1996 yılında 15 AB üyesi ve 7 ASEAN üyesi ile Çin, Japonya, Güney Kore ve Avrupa Komisyonu'nun katılımıyla faaliyete geçmiştir.

Avrupa açısından bakıldığında ASEM'in ortaya çıkmasının nedenleri arasında Avrupa Birliği'nin 'Yeni Asya Stratejisi' kapsamında Asya coğrafyasına daha geniş kapsamlı yaklaşmak için ASEM'i bir dış politika aracı olarak görmek istemesi ile birlikte ASEAN'la ilişkilerini güçlendirmek istemesi de yer almaktadır (EC, 1994). Avrupa Birliği'nin Asya'da nüfuz ve varlık elde etmek için ASEAN'la ilişkilerini güçlendirmek istemesinin yanı sıra özel ilgi duyduğu üç Asya ülkesi olan Çin, Japonya ve Güney Kore'yi de ASEM kapsamına dahil ederek oluşumun etki alanını genişletmeyi hedeflemiştir.

Asya açısından ASEM'in oluşturulmasındaki itici güçler arasında ASEAN ile AB arasındaki ilişkilerin farklı bir platformla da genişletilerek Avrupa'ya ulaşan yeni bir kanal ile gelişmeye katkı sağlayarak iki bölge arasında bir köprü oluşturma düşüncesi yer almıştır. Bu sayede ASEAN ile AB arasında uyumlaştırmalar yapılması planlanmıştır. İkili bölgesel işbirliğinin güçlendirilmesinin yanı sıra Çin, Japonya ve Güney Kore, Avrupa pazarına ASEM vasıtasıyla rahat ulaşmakla birlikte ülkeler Avrupa'daki pazarını genişletme fırsatı yakalamışlardır. Aynı zamanda Avrupalı yatırımcılar da Çin, Japonya ve Güney Kore'ye varlıklarını taşıma imkanı bulmuştur (Pakpahan, 2010).

15 AB ülkesi ile ASEAN+3 ülkelerinin katılımıyla ilk toplantısını Mart 1996'da Tayland'da gerçekleştiren ASEM, farklı kıtalardaki insanlar arasındaki ilişkileri zenginleştirmek ve Avrupalı yatırımcılara bilgi sağlamak amacıyla Asya-Avrupa Vakfı ile Asya Yatırım Programı'nın kurulması kararını almıştır (Kettunen, 2004: 314). Avrupalı devletler ilk ASEM toplantısında Asya'daki insan hakları ihlalleri konusundaki endişelerini gündeme getirme gayretinde iken Asya ülkeleri daha çok ekonomik meselelerin görüşülmesini istemişlerdir (ASEM, 1996).

1998 yılında Londra'da gerçekleştirilen ikinci ASEM toplantısında 1998'deki Asya Finansal Krizinden kurtulmak için uğraşan Endonezya, Tayland ve Güney Kore gibi Asya ülkelerine yardım edilmesi kararlaştırıldı. Bu kapsamda ASEM Vakıf Fonu ile Yatırım Teşvik Eylem Planı oluşturuldu. İlk toplantıda olduğu gibi Avrupalı devletler Çin'deki Tiananmen Meydanı ile Endonezya'daki Doğu Timor olayları üzerinden insan hakları konularını ASEM zirvesinde tekrar gündeme getirmiştir (ASEM, 1998).

Ekim 2000'de Seul'de gerçekleştirilen üçüncü ASEM toplantısında ana gündem aynı yıl düzenlenen Kuzey ve Güney Kore arasında diyalog ve barış süreci uzlaşması konusunda olmuş, Kore yarım adasındaki Barış Dostlar Bildirgesi de ASEM tarafından kabul edilmiştir (Foreign Ministry of Republic Korea, 2000). Ayrıca nükleer silahların kontrolü, Birleşmiş Milletlerin reformu ve kalkınma gündemine bağlılık ile ticaret, yatırım, bilgi, iletişim ve teknoloji gibi alanlarda işbirliği yapılması ASEM liderleri tarafından toplantıda kabul edilmiştir (ASEM, 2000).

11 Eylül 2001'de yaşanan terör saldırısından bir yıl sonra Ekim 2002'de Kopenhag'da düzenlenen Dördüncü ASEM toplantısının gündemi terörle mücadele konusunda olmuştur. Dünya Ticaret Örgütü'nün Doha Turu müzakerelerini desteklediklerini ve çok taraflı ticaret sistemi geliştirmeyi kabul ettikleri ASEM liderleri, Asya ile Avrupa arasında uygarlık ve kültürel diyalogların oluşturulması ile kıtalar arasındaki teknolojik farklılıkların azaltılmasında ortak çalışma taahhüdünde bulunmuşlardır (ASEM, 2002).

2004 yılında genişleme sürecine başlayan ASEM, Vietnam'da düzenlenen beşinci toplantısında Myanmar, Kamboçya ve Laos'u üyeliğe kabul etmiştir. Ayrıca ASEM ülkeleri Avrupa Birliği'nin genişleme projesini de desteklediklerini açıkladılar. Dolayısıyla Çek Cumhuriyeti, Estonya, Kıbrıs (Güney Kıbrıs Rum Yönetimi), Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya ASEM'in yeni üyeleri olmuşlardır. Toplantıda Avrupalı devletler Myanmar'da tutulan Aung San Su Kyi özelinde insan hakları ihlalleri üzerinde durmuşlardır. Ayrıca 2020'de kurulması planlanan ASEAN Topluluğu'na destek verdiklerini açıklayan ASEM liderleri Asya ile Avrupa arasında daha yakın ekonomik işbirliğinin kurulmasına karar vermişlerdir (ASEM, 2004).

2006 yılında Helsinki'de düzenlenen altıncı ASEM toplantısında siyasi ve ekonomik konularında ana gündem oluşturulmuştur. Siyasi gündemde, Myanmar'da demokrasinin geliştirilmesi ve insan haklarındaki ihlallerinin çözümünde Birleşmiş Milletler ile ASEAN'ın bir yol haritası uygulamasının geliştirilmesini desteklemişlerdir. Ayrıca İran ile Kuzey Kore'nin nükleer krizlerini çözmek adına diyalog mekanizmasının kullanılması kabul edilmiştir. Ekonomik gündemde ise 2005'teki Dünya Ticaret Örgütü'nün Doha Toplantısı ile gelecekteki müzakerelerin destekleneceğini taahhüt etmiştir (ASEM, 2006).

Yedinci ASEM toplantısı Ekim 2008'de Pekin'de gerçekleştirildi. Bu toplantıda Bulgaristan, Romanya, Moğolistan, Pakistan ile ASEAN Sekreterliği ASEM'in yeni üyeleri olmuşlardır. Toplantıda 2008 küresel finans krizinin ağır etkilerine karşı işbirliğinin güçlendirilmesi konusu gündeme gelirken, İran ve Kuzey Kore'ye nükleer programlarını sonlandırmaları dile getirilerek 2010 yılında sona erecek Dünya Ticaret Örgütü'nün Doha Kalkınma Gündemi ile ilgili müzakerelerin sonuçlandırılması konuları üzerinde durulmuştur. Ayrıca çevrenin korunması, enerji güvenliği ile sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve ASEM Ekonomik Ortaklığı Hanoi Deklarasyonu çerçevesinde Asya ile Avrupa arasındaki ekonomik ilişkilerin iyileştirilmesi de toplantının gündemi arasında yer almıştır (ASEM, 2008).

Büksel'de 2010 yılında düzenlenen sekizinci ASEM toplantısında, Avustralya, Rusya ve Yeni Zelanda yeni üye olarak kabul edilmiş, üye sayısı 48'e yükselmiştir. Toplantıda küresel ekonomik yönetim geliştirilmesinde aktif rol almayı, finans sektöründe reform ile G-20'yi ve Finansal İstikrar Kurulu'nun şeffaflığını güçlendirme konusunda teşvik edeceği konuları görüşülmüştür. Ayrıca üyeler arasında

koordinasyon mekanizmasının geliştirilmesi de alınan kararlardaki uygulamaların teşviki konusunda istekliliğin göstergesi olmuştur (ASEM, 2010).

2012 yılındaki Vientiane'deki dokuzuncu ASEM toplantısında Bangladeş, İsviçre ve Norveç ASEM üyeliğine kabul edilmiştir. Toplantıda üye ülkeler arasında sosyo-kültürel işbirliği ile ASEM'in gelecekteki durumu konuları görüşülürken, Asya - Avrupa Halk Forumu, Asya Avrupa Parlamento Ortaklığı Toplantısı ve Asya Avrupa İş Forumu da düzenlenmiştir (ASEM, 2012).

İtalya'nın Milan kentinde Ekim 2014'te düzenlenen onuncu ASEM toplantısında Avrupa'dan Hırvatistan, Asya'dan Kazakistan ASEM üyeliğine kabul edilmiş ve üye sayısı 53'e yükselmiştir. Büyüme, güvenlik, ortaklık ve sorumlulukların dile getirildiği toplantıda, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması, ekonomik kalkınma için yapısal reformların sürdürülmesi, güvenlik bağlamında da gıda, deniz, nükleer ve sosyal açıdan bölgesel güvenlik mimarisine katkı yapılmak istendiği vurgulanmıştır (ASEM, 2014).

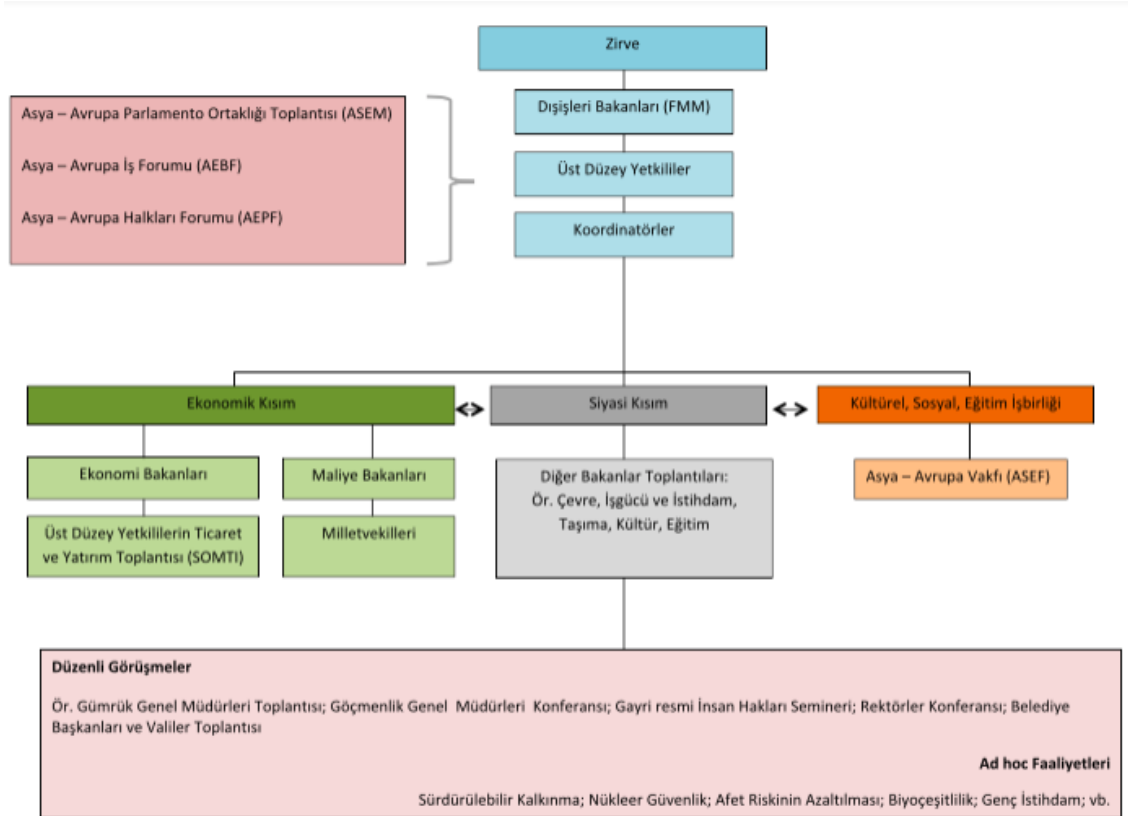
On birincisi Temmuz 2016'da Ulanbatur'da düzenlenen ASEM toplantısında, ASEM'in 20 yılı üzerinde değerlendirmeler yapılarak devamlılığı için daha fazla karşılıklı yarar sağlayan ortaklık ve işbirliğinin sürdürülmesi liderler tarafından ifade edilmiştir (ASEM, 2016).

4.1. ASEM'in Yapısı ve Karar Alma Mekanizması

ASEM'in bünyesinde Ekonomik, Politik ve Sosyal- Kültürel- Entelektüel olmak üzere üç kısım bulunmaktadır. Politik kısımda, küresel çevre sorunları, göç akımlarının yönetimi, insan hakları, kadın ve çocukların refahı gibi iki kıtayı da etkileyen önemli konular yer almakta terörle mücadele, uluslararası güvenlik tehditlerine karşı ortak yanıt verilmektedir.

Ekonomik kısımda, büyümeyi ve istihdamı teşvik etmek, küresel mali konularda işbirliğini artırmak, öncelikli sanayi sektörlerinde diyalog geliştirerek iki bölge arasındaki bağlantı teşvik edilmektedir. Sosyal, Kültürel, Entelektüel kısımda ise eğitim, sosyal koruma ve istihdam konularında iki bölge arasında geniş bir yelpazede geliştirilmiş temaslar ile kültürel mirasın korunması için işbirliği zemini oluşturulmaktadır (ASEM, 2017).

Şekil 2: ASEM'in Yapısı



ASEM'in karar alma mekanizmasında Zirveler, Bakanlar Toplantısı, Üst Düzey Yetkililer Toplantısı yer almaktadır. Zirve Toplantılarına, Avrupa ve Asya ülkelerinin devlet ve hükümet başkanları, Avrupa Konseyi

ve Avrupa Komisyonu Başkanları ile ASEAN Genel Sekreteri katılmaktadır. Zirveler, her iki yılda bir Asya ve Avrupa'da yapılır. Zirve toplantıları ASEM sürecinde en üst düzey karar verme görevi görmektedir.

Bakanlar Toplantısında üye devletlerin dışişleri, ticaret, eğitim, kültür, çevre, sağlık vb. bakanları konularına göre alanlarında düzenli toplantılar yapmaktadır. Üst Düzey Yetkililer Toplantıları ise, Eğitim için Üst Düzey Yetkililer, Ticaret ve Yatırım Üst Düzey Yetkilileri (SOMTI), Maliye, Gümrük Direktörleri Genel Kurulu gibi konularına göre farklı formatlarda düzenlenmektedir.

ASEM'in daimi Sekreteryası bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlar ve Üst Düzey Yetkililerin toplantılarında koordinasyonun sağlanması noktasında ASEAN Sekreteri, ASEAN üyesi olmayan devletleri temsilen bir üye, Avrupa Daimi Harekat Servisi Başkanı ile Avrupa Birliği'nin dönem başkanı koordinatörler kurulunu oluşturmaktadır (ASEM, 2017).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Uluslararası örgütlerin bölgeselleşme faaliyetleri kapsamında bölge içi ve bölgeler ötesi etkileri bulunmaktadır. Asya merkezli faaliyetler de bulunan APEC ve ASEM, bölgesel ölçekte incelenmesi gereken önemli kuruluşlar arasında yer almaktadır. Kuruluş yılları dikkate alındığında ASEM'in, APEC'den çok daha genç bir kuruluş olduğunu söylemek mümkündür. Asya ile Avrupa arasında bölgeler arası diyalog kurma fikri 1980'lerde ortaya çıkmıştır. 1990'ların başında düzenlenen Davos'taki Dünya Ekonomi Forumu da bölgeler ötesi diyalogun geliştirilmesine yardımcı olmuştur. APEC'in aksine ASEM'in gündemi kuruluşundan itibaren politik ve güvenlik konularını ve ekonomik işbirliğini içermektedir. Ayrıca ASEM toplumsal düzeyde işbirliğinin oluşturulması yönünde de çalışmalar yapmıştır. Başlangıçta ASEM'in gündemi siyasi tartışmalardan kayda değer ilerlemeler yaşamasa da pratik işbirliği açısından ekonomik ve kültürel konularda daha etkin olduğu görülmektedir. APEC'e benzer şekilde ASEM zirve toplantılarından seminerlere ve atölye faaliyetlerine kadar geniş bir faaliyet alanı bulunurken nihai karar alma mekanizmasındaki hükümetler (liderler, bakanlar, üst düzey yetkililer) arasında da kapsamlı bir işbirliği süreci oluşturulmuştur.

Zirve toplantılarının genellikle belirsiz gündemleri göz önüne alındığında hükümetlerle birlikte lobi gruplarının bu toplantılara katılma nedenleri arasında ikili sorunları çözme fırsatı sunması da yer almaktadır. Zirve toplantılarında alınan kararlar oy birliği ile alınmasına rağmen uygulama sürecinde yaptırım mekanizmalarındaki eksiklikler, üye devletler arasındaki ikili anlaşmalar en azından somut sonuçlara ulaşmaya yardımcı olmaktadır.

ASEM'de AB ve üyesi ülkeler, ASEAN Sekreteryası ve üye ülkeleri, Çin, Japonya, Güney Kore, Rusya, Moğolistan, Avustralya gibi çok farklı ölçekte üyenin bir arada yer alması ile bu farklı yapıya sahip olan üyeler arasında kolektif bir konumun oluşturulmasında, tutarlılığın sağlanmasında güçlük çekilmektedir.

ASEM'in faaliyetlerinde, üye ülkeler, devlet başkanları, bürokratlar, sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, sanatçılar gibi bir çok aktör yer almaktadır. Fakat ASEM, kurumsal mekanizmalarının işlevsizliği, kurallar bütünü ve düzenlemelerindeki aksaklıklar nedeniyle eksik kurumsallaşmış bir bölgeler arası işbirliğidir. ASEM, Avrupa Birliği'ndeki örnek gösterilebilecek kurumsallaşmanın Asya ülkelerinde hissedilen eksikliğini gidermek amacıyla kurulmuş bir forumdur. Avrupa Birliği'nin de karar alma sürecinin iyileştirilmesi kapsamında ASEM'in kurumsallaşması yönünde destek vermesine karşın Asya ülkeleri tercihini, politika yapımında bir kuruluşa bağlı kalmayıp özgür davranabilmek adına ASEM'in daha esnek yapıda olması yönünde kullanmışlardır.

ASEM'in gündeminin ekonomik konulardan ziyade ağırlıklı olarak siyasi konular olduğunu söylemek mümkündür. Fakat son yıllarda Asya-Avrupa ekonomik işbirliğini desteklemek adına girişimlerde bulunmuştur. Bu girişimlere rağmen ASEM, ekonomik meselelere tam anlamıyla odaklanmamaktadır. Bu nedenle iki bölge arasında ekonomik ilişkileri geliştirebilecek bir mekanizmanın eksikliği hala hissedildiği söylenebilir.

Karar alma mekanizmaları kapsamında ASEM ve APEC karşılaştırıldığında benzerliklere rastlamak çok mümkün değildir. APEC, oluşumunun ilk yıllarında ekonomik konuları ele almıştır. İlerleyen dönemlerde kapsamını genişleterek terörizm ve çevrenin korunması gibi konuları da incelemeye başlamıştır. ASEM'in yelpazesi ise ele aldıkları konular açısından daha geniştir. ASEM siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel, çevre sorunları ve insan hakları gibi konular üzerinde çalışmalar yürütmektedir.

KAYNAKÇA

- Allison, Graham T., (1971). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview, Scott, Foresman and Company.
- APEC (1991). Third APEC ministerial meeting – Seoul declaration, Seoul, Korea, 12–14 November. http://www.apec.org/~/media/Files/MinisterialStatements/Annual/1991/91_amm_jms.pdf
- ASEM (1996). ASEM 1: Chairman’s Statement of the First ASEM Meeting. Available at http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_1.pdf, E.T. 17.12.2017.
- ASEM II (1998). Second Asia-Europe Meeting: Chairman’s Statement, London. Available at http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_2.pdf, E.T. 17.12.2017.
- ASEM (2000). Chairman’s Statement of the Third ASEM Meeting, 20-21 October, Seoul. Available at http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_3.pdf, E.T. 17.12.2017.
- ASEM (2002). ‘Chairman’s Statement of the Fourth ASEM Meeting’, 22-24 September 2002, Copenhagen. Available at http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_4.pdf, E.T. 17.12.2017.
- ASEM (2004). Chairman’s Statement, 8-9 October, Hanoi. Available at http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_5.pdf, E.T. 17.12.2017.
- ASEM 6 (2006). Chairman’s Statement of the Sixth ASEM Meeting, Helsinki. Available at: http://www.asem6.fi/NEWS_AND_DOCUMENTS/EN_GB/1157980831578/_FILES/75889445627169087/DEFAULT/CHAIRMAN_S_STATEMENT.PDF, last accessed on 6 January 2010.
- ASEM (2008). ASEM 7: Chairman’s Statement of the Seventh ASEM Meeting, Beijing. Available at http://www.aseminfoboard.org/content/documents/ASEM7_Chair-Statement.pdf, E.T. 18.12.2017.
- ASEM, (2010). ASEM 8: Chair’s Statement and Brussels Declaration, 4-5 October 2010, Brussels, pp. 1-20. Available at <http://www.asem8.be/sites/default/files/ASEMpercent208percent20Chairpercent20Statement.pdf>, E.T. 18.12.2017.
- ASEM, (2012). The 9th ASEM Summit of Heads of State, 5-6 November 2012, <http://www.aseminfoboard.org/events/9th-asem-summit-asem9>, E.T. 18.12.2017.
- ASEM, (2014). The 10th ASEM Summit of Heads of State, 16-17 October 2014, <http://www.aseminfoboard.org/press/asem10-summit-set-october-2014>, E.T. 18.12.2017.
- ASEM, (2016). The 11th ASEM Summit of Heads of State, 15-16 July 2016, <http://www.aseminfoboard.org/events/11th-asem-summit-asem11>, E.T. 18.12.2017.
- ASEM, (2017). <http://www.aseminfoboard.org/about>, E.T. 22.12.2017.
- Bisley, N. (2012). APEC: Asia-Pacific economic cooperation. In Mark Beeson & Richard Stubbs (Eds.), *Routledge handbook of Asian regionalism* (pp. 350–363). New York, NY: Routledge.
- Camroux, D. (2006) *The Rise and Decline of the Asia-Europe Meeting (ASEM): Asymmetric Bilateralism and the Limitations of Interregionalism*. Centre d’études européennes: Cahiers Européens, p. 5.
- Damond, J. (2003). *The APEC Decision-Making Process for Trade Policy Issues: The Experience and Lessons of 1994-2001*. In R. Feinberg (Ed.), *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific* (pp. 85-110). ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- European Commission (1994). *Towards a New Asia Strategy*, Brussels, 13 July 1994. Available at http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/r14202_en.htm E.T. 10.12.2017.
- F. Cooper & Richard Stubbs (2017): *Contending regionalisms: hubs and challengers in the Americas and the Asia-Pacific*, *The Pacific Review*, DOI: 10.1080/09512748.2017.1332083
- Gilson, J. (2004). ‘Weaving a New Silk Road: Europe Meets Asia’, in V. Aggarwal and E. Fogarty, *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 69-71.
- Hanns W. Maull and Nuria Okfen, (2006), *Comparing Interregionalism, Asia- Pacific Economic Cooperation and Asia Europe Meeting, Interregionalism and International Relations* Edited by Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ pp. 220.
- Hermann, M. (2001). *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*, *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Holland, M. (2002). *The European Union and The Third World*. New York: Palgrave, p. 59-84.
- Kettunen, E. (2004). *Regionalism and the Geography of Trade Policies in EU-ASEAN Trade*. Helsinki: Helsinki School of Economics, p. 314.
- Köllner, Patrick (2000) *Whither ASEM? Lessons from APEC and the Future of Transregional Cooperation Between Asia and Europe*, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Volume 19, pp. 425 – 434.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade Republic of Korea (2000). *Asia-Europe Meeting, 19-21 October, Seoul*. Available at <http://www.mofat.go.kr/english/regions/intorganization/asem/index.jsp>, E.T. 17.12.2017.
- Mintz ve DeRouen, (2010), *Understanding Foreign Policy Decision Making*, ISBN-13 978-0-511-71254-8 eBook (NetLibrary).
- Morgenthau, Hans J., (1978), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf.
- Pakpahan, B. (2010). ‘Contemporary Trans-regional Cooperation between Europe and Asia in a Changing World’, *Journal of Contemporary European Research*. Volume 6, Issue 4, pp. 514-534.

- Ravenhill, John (1995), 'Bringing Politics Back in: The Political Economy of APEC' manuscript of a paper presented at the Third Conference on Economic Cooperation in Asia-Pacific Community, Institute of East and West Studies, Yonsei University.
- Ravenhill, J. (2001). APEC and the construction of pacific rim regionalism. Cambridge: Cambridge University Press.