

Devletlerarası İlişkilerde Kurumsallaşma Örneği Olarak Şanghay İşbirliği Örgütü

The Shanghai Cooperation Organization as an Example of Institutionalization in Interstate Relations

Tamer KAŞIKCI*

Öz

İkinci Dünya Savaşından sonra, uluslararası ilişkileri temelinden sarsan ve devletlerarası siyasi, ekonomik ve kültürel ilişkileri sekteye uğratan büyük savaşların yeniden yaşanmaması ve söz konusu ilişkilerin sürekliliğinin sağlanabilmesi için, çok taraflı kurumsal düzenlemeler oluşturulmuştur. Ancak devletlerarası ilişkileri söz konusu düzenlemeler ile kurumsallaştırma gayreti, AB ve NATO gibi kalıcı ve etkin örgütlerin üretildiği Batı toplumlarında nispeten daha güçlü bir kurumsallaşma seviyesine ulaşabilmişken, dünyanın geri kalanında benzer seviyeye ulaşabilen örnekler görülememektedir. Bu temel sorun üzerine odaklanan çalışma, Şanghay İşbirliği Örgütü üzerinden Asya bölgesindeki kurumsallaşma faaliyetlerinin durumunu irdelemektedir. Bu bağlamda, çalışmada, Asya'daki diğer kurumsallaşma faaliyetlerinde de olduğu gibi ŞİÖ'nün de, liderlik, ortak çıkar ve ortak kimlik gibi unsurlarda yaşanan sorunlar nedeniyle güçlü bir kurumsallaşma düzeyine erişemediği savunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası örgütler, Kurumsallaşma, Şanghay İşbirliği Örgütü, Çin, Rusya.

Abstract

After the Second World War, in order not to experience the great wars that shook the fundamental basement of international relations and disrupted the political, economic and cultural relations between states and to ensure the continuity of these relations, multilateral institutional arrangements were established. However, while the effort to institutionalize inter-state relations with these regulations had been reached a higher level of institutionalization in Western societies where permanent and effective organizations such as the EU and NATO were produced, they did not have similar levels in the rest of the world. The study, which focuses on this fundamental problem, examines the state of institutionalization activities in the Asian region through the Shanghai Cooperation Organization. In this context, in the study, it is argued that the SCO, as in other institutionalization activities in Asia, did not reach a strong level of institutionalization due to the problems experienced in elements such as leadership, common interest and common identity.

Makale Geliş Tarihi: 22.12.2020. Makale Kabul Tarihi: 14.11.2022.

Araştırma Makalesi / Künye: KAŞIKCI, Tamer, "Devletlerarası İlişkilerde Kurumsallaşma Örneği Olarak Şanghay İşbirliği Örgütü", *Gazi Akademik Bakış Dergisi (GABD)*, Sayı: 31, Cilt: 16, 2022, s. 303-326

* Dr. Öğretim Üyesi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-mail: tamerkasikci@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-2299-8863.

Akademik
Bakış
303
Cilt 16
Sayı 31
Kış 2022

Key Words: *International organizations, Institutionalization, the Shanghai Cooperation Organization, China, Russia,*

Giriş

20. yüzyılda meydana gelen iki dünya savaşının ardından bir disiplin haline gelen Uluslararası İlişkilerin sistematik bir hal almasındaki temel neden, insanlığa büyük yıkımlar yaşatan savaş olgusunun anlaşılması ve önlenmesidir. Bu nedenle, uzun bir süre boyunca, uluslararası ilişkiler yazınında savaş ve savaşın temel aktörü olan devlet disiplinin odak noktası olmuştur. Ancak dünyada yaşanan önemli politik ve ekonomik değişimlerle birlikte uluslararası politikada yeni aktörler ve yeni sorun alanları etkili olmaya başlamıştır. Bu bağlamda modern Uluslararası İlişkiler disiplininde “devlet-dışı aktörler” ve “barış ve işbirliği” konuları da önemli odak noktaları haline gelmiştir. Zira günümüzde devletler uluslararası düzlemde tek başına hareket etmekten ziyade oluşturdukları çok taraflı örgütler aracılığıyla hareket etmeyi tercih etmektedirler.

Günümüzde devletlerin işbirliğine yönelik bakış açılarını değiştirmelerinin birkaç nedeni bulunmaktadır. Öncelikle uluslararası ilişkilerin önemli bir boyutunu teşkil eden ekonomi doğası gereği devletlerin bir araya gelmesine neden olmaktadır. Zira bir devletin kendi içerisinde ürettiği mal ve hizmetin dış piyasalara gönderilmesi ve üretmediklerinin ise dış piyasalardan temin edilmesi ekonomik faaliyetlerin devletlerin katı egemenlik sınırlarını aşmasını gerektirmektedir. Robert O. Keohane ve Joseph S. Nye’in vurguladığı gibi her ne kadar uluslararası sistem anarşik bir doğaya sahip olsa da, bu durum devletlerarası ilişkilerin kaotik ve çatışma odaklı olmasını gerektirmemektedir. Devletler, görünürde aşına olduğumuz politik ilişkilerin yanı sıra, daha derinlerde ekonomik bağlarla birbirlerine bağlıdırlar. Her ne kadar devletler dış politikalarını belirlerken ağırlıklı olarak güvenlik odaklı “beka” sorunu üzerinden hareket etse de, ekonomik ilişkilerini sekteye uğratmamak adına içerisinde yer aldıkları bu “karşılıklı bağımlılık” durumunu da hesaba katmak zorundadır.¹ Dahası 1980’lerle birlikte birçok ülke tarafından neoliberal politikaların benimsenmesi ve uygulanması, devletlerin iç piyasalarını uluslararası piyasalarla bütünleştirmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Bu durum bir yandan söz konusu karşılıklı bağımlılık ilişkisini daha da kuvvetlendirirken, diğer yandan iç piyasaların uluslararası piyasadaki rekabet edebilirliğini arttırabilmek ve iç piyasaları daha etkin bir şekilde koruyabilmek için devletlerin ekonomik ilişkiler bağlamında birbirleri ile daha yakın işbirlikleri geliştirmelerini teşvik etmiştir.

Uluslararası ilişkilerde devletleri işbirliği yapmaya iten bir diğer önemli neden de devletlerin güvenlik arayışlarıdır. Özellikle 2. Dünya Savaşının tüm dünyada yaratmış olduğu tahribat, devletlerin yine benzer bir

1 Bakınız: Robert O. Keohane ve Joseph S. Nye, Jr, *Power and Interdependence*, Longman, Boston, 2012.

yıkımın oluşmaması için dış politikalarında daha ihtiyatlı davranmalarına neden olmuştur. Hatta daha savaş bitmeden yazılan Birleşmiş Milletler Şartına geleneksel olarak devletlerin hakkı olarak görülen “savaş hakkı”nı bir diğer deyişle kuvvet kullanma hakkını yasaklayacak bir madde (Madde 2/4) konulmuş ve yine bu örgüt içerisinde savaşı önlemekle görevli Güvenlik Konseyi oluşturulmuştur. Ancak savaşın hemen ardından iki süper güç arasında başlayan Soğuk Savaşın dünyayı yeniden iki düşman bloğa ayırması dünyanın yeniden bir savaş dönemine girmesine neden olmuştur. Bu dönemde iki bloğun geliştirdiği nükleer silahlar dünya geneline yayılmış gerginliği daha tehlikeli ve maliyetli bir hale getirmiştir. Böyle bir ortamda devletlerin kendilerini dünyanın geri kalanından izole ederek kendi güvenliklerini sağlaması neredeyse imkansız hale gelmiştir. BM gibi küresel bir örgüt bile devletlerin kendilerini güven içerisinde hissetmesini sağlayamamış ve devletler güvenliklerini sağlayabilmek için Batı Avrupa Birliği, Kuzey Atlantik Paktı, Varşova Paktı gibi bölgesel örgütler kurmuşlardır. Soğuk Savaşın bitimiyle birlikte geleneksel tehditlerin yerini iç savaş, terörizm, salgın hastalıklar, göç, çevre felaketleri gibi yeni nesil tehditler almıştır. Bu tehditler de tıpkı nükleer silah tehdidi gibi bir devletin tek başına mücadele edebileceği olgular olmadığından dolayı, günümüzde de devletler söz konusu yeni nesil tehditlere karşı bölgesel ve küresel örgütler içerisinde hareket etmek durumundadır.

Her ne kadar söz konusu nedenlerden ötürü günümüzde devletler bölgesel ve küresel kurumsal yapılar oluştursa da, bu eğilimin dünyanın farklı yerlerinde farklı özellikler gösterdiği görülmektedir. Geleneksel olarak uluslararası ilişkilerde kurumsallaşma Batı merkezli olarak düşünülmektedir. Zira özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde ABD'nin önderliğinde Batı bloğu içerisinde halen daha varlığını güçlü bir şekilde sürdüren politik ve ekonomik örgütler kurulmuştur. Diğer yandan ise dünyanın başka bölgelerindeki kurumsallaşma eğiliminin yukarıda sayılan nedenlerden dolayı artan ihtiyaca rağmen Batıdaki kadar etkili olmadığı görülmektedir. Bu nedenle bu çalışmanın temel amacı, kurumsallaşma bağlamında Batı ve dünyanın geri kalanı arasında ortaya çıkan bu farkı irdelemektir. Batı coğrafyası dışındaki tüm diğer bölgeleri analiz etmek bir makalenin sınırlarını aşacak kadar kapsamlı bir çalışma gerektirdiğinden ötürü, bu çalışmada Asya bölgesindeki kurumsallaşma çabaları ele alınacaktır. Çalışmada, Asya bölgesinde Batıdakinden farklı olarak, kurumsallaşmayı kolaylaştıracak ortak bir kimliğin ve kurumsallaşmanın maliyetlerini tek başına üstlenmeye istekli bir gücün olmayışı, mevcut güçlerin arasındaki liderlik rekabetinin varlığı ve bölge devletleri arasındaki derin politik ve ekonomik farklılıklar nedeniyle kurumsallaşmanın yeterince gelişemediği iddia edilecektir.

Çalışma söz konusu iddiayı gözlemleyebilmek adına, Soğuk Savaş sonrası bölgede kurulan ve hızla bölgenin en önemli örgütlerinden bir tanesi haline gelen Şanghay İşbirliği Örgütü'nü (ŞİÖ) örnek olay olarak değerlendirecektir. Bu bağlamda çalışma öncelikle Asya'da kurumsallaşmayı

gors

Akademik
Bakış

305

Cilt 16
Sayı 31
Kış 2022

engelleyen unsurları analiz edecek, daha sonra örnek olay kısmında ŞiÖ'nün kısa bir tarihçesi ve kurumsal yapısı hakkında bilgi verdikten sonra, örgütün bugüne kadar elde ettiği kurumsallaşma düzeyini ve örgütün kurumsallaşması önündeki engelleri inceleyecektir.

Asya'da Kurumsallaşmanın Önündeki Engeller

Asya devletleri genellikle bölgesel sorunları ele alırken çok taraflı merkezi kurumlar yerine ikili ilişkiler üzerinden hareket etmeyi tercih etmektedir.² Bu durum Asya'daki bölgesel kurumsallaşma ve bütünleşme çabalarının literatürde "yumuşak (soft) bölgeselleşme olarak tanımlanmasına neden olmaktadır.³ Bölgedeki kurumsal projeler üzerine çalışmaları ile bilinen Amitav Acharya'ya göre, bölgedeki kurumsallaşma çabalarının bu denli zayıf olmasının en önemli nedeni "*genel olarak liderlik yeteneğine ve kaynağına sahip aktörlerin gerekli olan meşruluğa sahip olmaması, diğer yandan ise gerekli meşruluğa sahip aktörlerin de liderlik kapasitesine sahip olmamasıdır.*"⁴ Acharya bu tespitinde bölgede kurumsallaşmaya liderlik etme amacını taşıyan ABD ve Japonya'nın bölge devletlerini bir araya getirebilecek bir üst kimlik ya da ideoloji sunamadıkları için gerekli olan meşruluğu sağlayamadıklarını, Çin, Hindistan ve Rusya gibi bölge devletleri tarafından liderliği kabul edilebilecek güçlerin ise yeterli materyal güce sahip olmadıklarını vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra bölgedeki tarihsel çekişmeler, politik ve ekonomik farklılıklar da Batı benzeri uluslararası merkezi kurumların oluşmasının önündeki diğer önemli engeller olarak görülmektedir. Bu nedenle bölgedeki kurumsallaşma projelerinin genellikle zayıf olduğu görülmektedir. Bölgede öne çıkan önemli kurumsallaşma projeleri genellikle işbirliğinin nispeten daha kolay olduğu ekonomi alanında görülmektedir.⁵

Bölgede kurumsallaşmaya yönelik engellerin başında kültürel dinamikler gelmektedir. Avrupa örneğinde, bütünleşmeyi kolaylaştıran unsurlardan biri Avrupa toplumlarının sahip olduğu Avrupalılık kimliğiydi. Zira II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan Avrupa bütünleşmesi macerasının çok öncesinde Avrupa toplumlarının aslında aynı geçmişe ve geleceğe sahip olduğu, dolayısıyla Avrupa devletlerinin bir federasyon çatısı altında toplanması gerekliliğine yönelik çeşitli projeler geliştirilmiştir. Ancak Asya'da Avrupa'da olduğu gibi bir "Asyalı" üst kimliği bulunmamaktadır. Aksine Asya toplumları farklı din, dil ve etnik köken bağlamında birbirlerinden ayrılmaktadır. Her ne kadar kimliğin bölgesel örgütlerin ve ittifakların kurulma-

- 2 Suisheng Zhao, "From Soft to Structured Regionalism: Building Regional Institutions in the Asia-Pacific", *Journal of Global Policy and Governance*, Vol.2, Issue 2, 2013, s.146.
- 3 Richard Higgott ve Martina Timmerman, "Institutionalizing East Asia: Learning Lessons from Europe on Regionalism, Regionalization, Identity and Leadership", Martina Timmerman ve Jitsuo Tsuchiyama, der., *Institutionalizing Northeast Asia: Regional steps towards global governance*, United Nations University Press, Hong Kong, 2008, s.45.
- 4 Amitav Acharya, "Foundations of Collective Action in Asia: Theory and Practice of Regional Cooperation", Giovanni Capanelli ve Masahiro Kawai, der., *The Political Economy of Asian Regionalism*, Springer, Tokyo, 2014, s.36.
- 5 Zhao, a.g.m., s.146.

sında doğrudan bir etkisi olmadığı, bir başka deyişle farklı kimliklere sahip devletlerin üye olduğu başarılı örgüt ve ittifakların olduğu reddedilemez bir gerçeklikse de, ortak bir kimliğe sahip olan devletlerin birbirleri ile daha kolay işbirliği içerisine girdikleri, dolayısıyla örgütlerin kurulmasında kimliğin kolaylaştırıcı bir yönü olduğu da unutulmamalıdır.⁶ Bu bağlamda Asya'nın sahip olduğu kültürel farklılıklar da bu kıtada güçlü örgütlerin ve ittifakların oluşmamasında önemli bir faktör olarak görülmektedir.

Kültürel dinamikler içerisinde değinilmesi gereken bir diğer faktör ise, bölge devletlerinin formel kurumsallaşmaya yönelik tereddütleridir. Öncelikle her ne kadar tarihsel olarak Batı'ya yönelik güçlü bir karşıtlık duygusu bulunsa da bölge devletleri Batılı güçlerin bölgeye getirmiş oldukları egemenlik anlayışına sıkı sıkıya bağlıdırlar.⁷ Sömürge geçmişi nedeniyle bölge içerisinden ya da dışarıysından herhangi bir gücün kendi iç işlerine müdahil olması ihtimali bölge devletlerinde önemli bir kaygı olarak kendini göstermektedir. Bunun bir sonucu olarak daha güçlü kurumsallaşmanın bir getirisi olan *ulusüstülük (supranasyonalite)* ve egemenliğin kısmen de olsa bir başka kuruma devri düşüncesi bölge devletleri açısından kolaylıkla kabul edilebilir bir gelişme değildir. Dahası bölgedeki görece zayıf devletler her türlü kurumsallaşma eylemini ve aktörünü bölge içi ve dışı aktörlerin kendi içişlerine karışmasının önünü açmaya yönelik bir teşebbüs olarak değerlendirmektedir.⁸

Asya'daki bölgesel kurumsallaşma çabalarının en önemli sorunlarından bir diğeri ise, bölge devletlerini örgütlere destek vermeye teşvik edecek ve oluşturulacak kurumsal yapıların maliyetlerini üstlenecek bir büyük güç ya da hegemon eksikliğidir. Kurumsallaşma literatüründe bu tarz bölgesel işbirliklerinin ve örgütlerin oluşturulmasında bir hegemonun söz konusu projeye liderlik edip muhtemel üyeleri bir araya getirmesi ve örgütün fonksiyonları için gerekli olan işlem maliyetlerini üstlenmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.⁹ Bu durum oluşturulacak bölgesel örgütün içerisindeki üyeler arasında bir güç asimetrisi bulunmasının kurumsallaşmayı kolaylaştırdığını göstermektedir. Avrupa örneğinde özellikle II. Dünya Savaşı sonrası ortam düşünüldüğünde, ABD'nin bu hegemon vazifesini üstlendiği, savaştan zor koşullar altında çıkan Avrupalı devletleri işbirliği yapmak için teşvik ettiği ve bu işbirliğinin maliyetlerini de karşıladığı görülmektedir. Asya örneğinde ise bu görevleri yerine getirebilecek bir hegemon ön plana çıkmamaktadır. Bölgedeki büyük devletler için ise kurumsallaşma bir zaruret değil bir tercih

6 Michale Barnett, "Identity and Alliances in the Middle East", Peter Katzenstein, der., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996, s.405.

7 Roy Allison, "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia", *International Affairs*, 80, 3, 2004, s.465.

8 Zhao, *a.g.m.*, s.148.

9 Hegemonun kurumsallaşmadaki rolü için bakınız: Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discourse in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1984.

gors

Akademik
Bakış

307

Cilt 16
Sayı 31
Kış 2022

meselesidir. Eğer kurumlar ve örgütler kendilerine daha fazla getiri garantisi verecek ise bu oluşumlara destek verme eğilimindedirler.¹⁰ Üstelik bölgede yer alan iki önemli güç Rusya ve Çin arasında bölge liderliğine yönelik bir rekabet bulunmakta, bu da kurumsallaşma projeleri için gerekli olan liderlik rolünün bir güç mücadelesine dönmesine neden olmaktadır.

Asya'da bölgesel örgütlerin kurulması önündeki bir diğer önemli engel de bölge devletlerinin sahip olduğu politik ve ekonomik farklılıklardır. Bölge devletleri birbirinden çok farklı, hatta bazı örneklerde birbirine taban tabana zıt politik ve ekonomik rejimlere sahiptir.¹¹ Örneğin Çin komünist bir siyasi rejim ve tam olarak serbest piyasaya entegre olmamış kendine has bir ekonomik yapı benimserken, Japonya demokratik bir siyasi rejim, liberal bir ekonomik düzene sahiptir. Benzer şekilde bölge devletlerinin güvenlikleri açısından tek bir ortak tehdit de bulunmamaktadır.¹² Bu durum farklı politik ve ekonomik düzenlere sahip olan devletlerin bir araya gelmelerini zorlaştırmakta ve söz konusu devletlerin farklı çıkarlara sahip olmasına neden olmaktadır.

Asya'da Yeni Bir Kurumsallaşma Projesi: Şanghay İşbirliği Örgütü

Asya'da kurumsallaşma çabaları uzun yıllardır devam etmekle birlikte, yukarıda değinilen sebeplerden ötürü Asya'daki ŞİÖ, Güneydoğu Asya Uluslar Birliği (ASEAN), Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) gibi bölgesel projelerin Batı'dakiler kadar başarılı olmadığı görülmekte ve yine daha önce değinildiği gibi bölgede kurulan örgütler genel olarak ekonomik tabanlı olmakta ve genellikle bölgedeki büyük güçlerden yalnızca bir tanesini içermektedir. Bu bağlamda ŞİÖ'nün Asya'nın kurumsallaşma serüveninde ayrı bir yere sahip olduğu görülmektedir. Zira örgüt devletlerin işbirliği yapmalarının genellikle zor olduğu güvenlik alanında kurulmuştur. Ayrıca Çin ve Rusya'nın yanı sıra Hindistan'ın da katılımıyla birlikte Asya'nın neredeyse tüm büyük güçlerini bünyesinde toplamıştır. Bu nedenle Asya'daki kurumsallaşma çabalarının geleceği açısından yol gösterici olma potansiyeline sahip bu örgütün gelişim sürecini ve mevcut güçlü ve zayıf yanlarını anlamak bölgedeki kurumsallaşma projeleri açısından oldukça önemli görünmektedir.

ŞİÖ'nün kuruluşu örgüte üye olan birçok devlet arasında uzun yıllardan beri süren sınır anlaşmazlıklarına bir çözüm bulma arayışına dayanmaktadır. Rusya ve Çin arasındaki sınır anlaşmazlıkları 1960'tan beri süregelmekteydi. Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte oluşan iyimser havanın da etkisiyle, Rusya ve Çin aralarındaki bu anlaşmazlıkları bitirmek için görüşmelere başlamış ve bu dönemde bağımsızlıklarını kazanmış olan Kazakistan, Kırgızistan ve Tacikistan da söz konusu görüşmelere taraf olarak katılmış-

10 Zhao, *a.g.m.*, s.148.

11 Zhao, *a.g.m.*, s.149.

12 Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norm Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, 58, Bahar 2004, s.256.

lardır. Bu görüşmelerin olumlu sonuçlar vermesi, bu devletlerin, aralarında yakalamış oldukları işbirliğini devam ettirmesi fikrini ortaya çıkarmış ve ilişkilerin kurumsal bir zemine oturtulması kararlaştırılmıştır.¹³ Bununla birlikte söz konusu sınır uzlaşmazlıklarına dair görüşmelerin başladığı dönemde taraflar arasında, bugün ŞİÖ haline gelecek kurumsal ve formel bir yapının oluşturulmasına ilişkin herhangi bir düşünce bulunmamaktaydı.¹⁴

İlişkilerin kurumsallaşıp ŞİÖ'nün oluşumuna giden süreçte ilk adım 1996 yılında Şanghay'da bir araya gelen Rusya, Çin, Kazakistan, Kırgızistan ve Tacikistan tarafından atılmıştır. Ağırlıklı olarak aralarındaki sınır anlaşmazlıklarını gidermek amacıyla bir araya gelen söz konusu devletler bölgedeki terörizm, aşırılıkçılık ve ayrılıkçılık gibi meselelerle mücadele etmek için Şanghay Beşlisi olarak adlandırılan kalıcı birçok taraflı forum oluşturmuşlardır. Söz konusu forum 2001 yılında Özbekistan'ın da katılımı ile ŞİÖ adını almıştır.¹⁵ Aralarındaki sınır anlaşmazlıklarını önce resmi olmayan görüşmeler ve daha sonra forum aracılığıyla gideren üyeler, kurulacak olan örgütün ana işbirliği gündemini o dönemde Orta Asya'da giderek artan terörizm, aşırılıkçılık ve ayrılıkçılık hareketleri çerçevesinde tanımlamıştır.¹⁶ Zira bu dönemde Özbekistan ve Kırgızistan Afganistan kaynaklı Özbekistan İslami Hareketi isimli terör örgütüyle mücadele ederken, Rusya Çeçen savaşından yeni çıkmış, Çin ise sınırları içerisinde çeşitli ayrılıkçı hareketlerle uğraşmaktaydı.¹⁷ Bundan dolayı örgüt, sınır anlaşmalarına dayanan mevcut işbirliğini, bölge devletlerini meşgul eden en önemli güvenlik meseleleri üzerinde devam ettirmeyi amaçlamıştır.

Üyelerinin egemenlik hassasiyetlerine uygun olarak ŞİÖ'nün örgüt yapılanması, tüm kararların ve uygulamaların doğrudan üye devletlerin siyasi yönetimleri tarafından belirlendiği hükümetler arası bir niteliğe sahiptir. Örgütün temel kararları örgütün hiyerarşik yapısında en üstte bulunan Devlet Başkanları Konseyinde alınmaktadır. Bu konseyin altında örgütün özellikle ekonomik işbirliği ile ilgili temel meseleleriyle ilgilenmek ve bütçesini belirlemekle görevli Hükümet Başkanları Konseyi ve daha alt seviyedeki ilişkileri koordine edecek ve örgütün toplantılarını organize edecek Dışişleri

13 Mikhail A. Molchanov, "Russia-China Relations in Central Asia and the SCO", David Lane ve Guichang Zhu der., *Changing Regional Alliances for China and the West*, Lexington Books, Lanham, 2017, s.133.

14 Stephen Aris, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*, Palgrave Macmillian, Birleşik Krallık, 2011, s.43.

15 Chien-peng Chung, "China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization", *Problems of Post-Communism*, Vol.53, No.5, Eylül/Ekim 2006, s.3.

16 Marc Lanteigne, "Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the 'Crimea Effect'", Helge Blakkisrud ve Elana Wilson Rowe, der., *Russia's Turn to the East*, Palgrave Macmillian, İsviçre, 2018, s.124; Ishtiag Ahmad, "Shanghai Cooperation Organization: China, Russia, and Regionalism in Central Asia", Howard Loeven ve Anja Zorob, der., *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective: Concepts, Contents and Prospects*, Springer, Hollanda, 2018, s.119.

17 Bijaya Kumar Das, "Eurasian Regional Security: The Role of Shanghai Security Cooperation", Rabindra Sen vd., der., *Conflicting Ideas: Travails of Regionalism in Asia*, Routledge, Manohar, 2019, s. 51, Molchanov, a.g.m., s.134.

Bakanları Konseyi bulunmaktadır. Belirli dönemlerde faaliyet gösteren bu konseylerin dışında, örgütün formel kurumsallaşmasının en önemli göstergeleri, daimi olarak faaliyet gösteren Sekretarya ve Bölgesel Anti-Terörizm Yapısı (BATY)'dir. Temel kuruluş amaçları olan terörizm, aşırılıkçılık ve ayrılıkçılık ile mücadele bağlamında düşünüldüğünde örgütün en fonksiyonel organı olan BATY yasadışı silahlı örgütlere karşı üye devletlerarasında bilgi alışverişini sağlayan bir mekanizmadır.¹⁸

Başlangıçta üyelerinin siyasi liderleri arası ilişkilerini kurumsal bir çerçeve içerisine alacak temel bir yapılanmaya sahip olan örgüt, kuruluşundan bu yana geçen yirmi yıl boyunca yeni güvenlik sorunlarından, turizm işbirliğine kadar farklı konu alanlarını içerecek şekilde kapsam alanını genişletmiş ve bu genişlemeye paralel olarak da örgüt yapısını geliştirmiştir. Bu bağlamda ŞİÖ gibi bölgedeki en önemli güçleri bünyesinde barındıran bir örgütün devamlılığını sağlayabilmesi ve bölge politikalarında önemini giderek arttırması, üyelerin, örgütün kuruluş amacı olan terör ve benzeri suçlarla mücadelenin ötesinde farklı beklenti ve çıkar hesaplarının olduğu göstermektedir.

Kuruluşundan beri ŞİÖ'nün gelişmesinde liderlik görevi üstelenen Çin açısından örgüt, giderek bir küresel güç haline gelen Çin'in dış politikasında önemli bir araç olarak görülmektedir. Öncelikle Çin'in ŞİÖ'nün kurulmasına liderlik etmesindeki temel hedefi sınırları içerisinde giderek büyüyen ayrılıkçı hareketlere karşı Orta Asya devletlerinin desteğini almaktır.¹⁹ SSCB'nin dağılmasının ardından Orta Asya'da yeni kurulan zayıf devletlerin bölgelerinde oluşan güç boşluğunu yeterince dolduramayacağından endişe eden Çin, uzun yıllardır mücadele içerisinde olduğu ayrılıkçı hareketlerin, bu bölgedeki güç boşluğundan yararlanarak daha da güçleneceği düşüncesine sahiptir.²⁰ Bu nedenle hem bölge devletleri arasındaki sınır anlaşmazlıklarını çözerek bölgede istikrar yaratacak, hem de bölgede ayrılıkçı hareketlere karşı bir uluslararası işbirliği oluşturacak olan ŞİÖ'nün kurulmasını desteklemiştir.²¹

Ancak Çin açısından terör, aşırılıkçılık ve ayrılıkçılıkla mücadele ŞİÖ'ye verilen desteğin sadece görünen yüzünü oluşturmaktadır. Çin'in ŞİÖ'ye verdiği desteği Soğuk Savaş'ın sonlarına doğru Çin dış politikasındaki değişim çerçevesinde okumak gerekmektedir. Bu değişime kadar dış politikasında korumacı ve içe dönük bir yaklaşım sergileyen Çin, dış politikasında alternatifler yaratma arayışı içerisine girmiş ve bu bağlamda dışa açık "iyi

18 Şanghay İşbirliği Örgütü, "Charter of the Shanghai Cooperation Organization", 7 Haziran 2002, <http://eng.sectsc.org/documents/>, s.4-8.

19 Syed Farooq Hasnat ve Zamurrad Awan, "Shanghai Cooperation Organization as a Platform for Regional Understanding: Its Economic, Political and Security Potential", *Perceptions*, Cilt XXI, Sayı 1, Bahar 2016, s.89; Wen-Chie Chao, "The Political Economy of China's Rising Role in the Shanghai Cooperation Organization (SCO): Leading with Balance", *The Chinese Economy*, Vol. 55, No:4, 2022, s.293.

20 Aris, a.g.e., s.55.

21 Zhao Huasheng, "China's View of and Expectations from the Shanghai Cooperation Organization", *Asian Survey*, Cilt 53, Sayı 3 (Mayıs-Haziran 2013), s.439.

komşuluk politikası (good neighbour policy)” geliştirmiştir. Bu kapsamda Çin yakın çevresindeki devletlerle pozitif bir ilişki geliştirme arayışı içerisine girmiştir. Ayrıca yine bu politika değişimi nedeniyle Çin’in Soğuk Savaş sonrası dönemde bölgede artan bir şekilde çok taraflı oluşumlar içerisinde aktif rol oynadığı görülmektedir. ŞİÖ de Çin dış politikasındaki bu değişimin Orta Asya’daki ayağını oluşturmaktadır.²² ŞİÖ, Çin için bölge devletleri nezdindeki negatif imajını kırma bağlamında önemli bir fırsat sunmaktadır. Zira Çin’in giderek artan ekonomik gücünün hızla politik ve askeri güce dönüşümü, bölge devletleri açısından Çin’in önemli bir tehdit olarak tanımlanmasına neden olmaktadır. Çin ise ŞİÖ gibi kurumsal oluşumlar aracılığıyla kendisine yönelik bu imajı yok etmeye çalışmaktadır. Ayrıca ŞİÖ gibi kurumsal yapılar nispeten istikrarsız bir seyir içerisinde olan bölge içi ilişkilerin öngörülebilir bir hale gelmesini sağlamaktadır. Çin bu nedenle söz konusu kurumsal oluşumlar sayesinde bir yandan kendisini bir takım sözleşmeler ile kısıtlarken, diğer yandan bu oluşumlara üye olan devletlerin de önceden öngörülebilir davranışlara sahip olmasını garanti altına almaya çalışmakta,²³ böylece bölgede özellikle ekonomik ilişkilerin güçlenmesi için gerekli olan istikrarlı zemini oluşturmayı amaçlamaktadır.

Çin için ŞİÖ’yü değerli kılan, ŞİÖ’nün yaratacağı istikrar kadar, getireceği doğrudan ekonomik faydalardır. Orta Asya’da kurulan yeni devletler üretim odaklı sanayisi ile hızla büyüyen Çin için iki önemli avantaj sunmaktadır. Bir yandan bu devletler sahip oldukları zengin hammadde kaynakları ile Çin sanayisinin hammadde ihtiyacını karşılamada önemli role sahipken,²⁴ diğer yandan bu hammaddelerden elde edilen ürünler için büyük bir pazar oluşturmaktadır.²⁵ Bu bağlamda Batılı sanayileşmiş devletlerin Latin Amerika ve Afrika ile kurmuş oldukları ekonomik ilişkinin bir benzerini Çin, Orta Asya devletleri ile kurma eğilimindedir. Bu kapsamda, ŞİÖ bünyesinde geliştirilen ekonomik projeler söz konusu ilişkinin kurulması ve geliştirilmesinde stratejik bir role sahiptir.

Yukarıda bahsedilen sebeplerin yanı sıra Çin için ŞİÖ’ye verdiği desteğin ardında bu devletin bölgesel ve küresel ideallerinin de etkili olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Zira Çin son dönemde artan ekonomik gücüne paralel olarak bölgede ve uluslararası düzlemde etkisini arttırmaya çalışmakta ve hatta küresel bir hegemon statüsüne ulaşmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda Çin bölgede giderek artan kurumsallaşma girişimlerinin içerisinde aktif rol oynayarak sahip olduğu ekonomik güç aracılığıyla bu oluşumların yapısal tasarımını ve kurallarını belirleyen aktör olma çabası içerisinde.²⁶ Bir başka deyişle Çin, ŞİÖ tarzı oluşumlara öncülük ederek bölgedeki gelecek politik ve ekonomik eğilimlerin belirleyicisi olmak istemektedir. Benzer

22 Aris, *a.g.e.*, s.54.

23 Chung, *a.g.m.*, s.4.

24 Chao, *a.g.m.*, s.294.

25 Hasnat ve Awan, *a.g.m.*, s.89, Aris, *a.g.e.*, s.56.

26 Chung, *a.g.m.*, s.4.

şekilde Çinli yöneticiler Çin'in dünya genelinde artan gücüne paralel olarak uluslararası sistemde "Çin normları" oluşturma iddiası içerisine girmişler ve bu bağlamda ŞİÖ'yü geliştirdiği ilkeler ile bölgesel kurumsallaşma projelerine alternatif oluşturacak bir yapı olarak tanımlamaktadırlar.²⁷

Çin ile birlikte ŞİÖ'nün en önemli aktörü olan Rusya için de ŞİÖ güvenlik, politik ve ekonomik açılarından önemli avantajlar sunmaktadır. Güvenlik açısından değerlendirildiğinde ŞİÖ, Çin için olduğu gibi Rusya için de bölgedeki radikal grupların yarattığı tehdit ile mücadele bağlamında önemli bir işbirliği mekanizması olarak görülmektedir. Rusya'nın uzun yıllardır Çeçenistan bölgesinde radikal örgütlerle mücadele ettiği düşünüldüğünde ŞİÖ'nün bu mücadelede Rusya'nın elini güçlendirdiğini söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra, Afganistan merkezli uyuşturucu trafiğinin hedef ülkelerinden bir tanesi olduğundan dolayı, Rusya söz konusu uyuşturucu trafiği ile mücadele hususunda da ŞİÖ aracılığıyla bölge devletlerinin desteğini almayı hedeflemektedir.²⁸

Güvenlik boyutunun yanı sıra, ve hatta bundan daha da önemli olarak, Rusya açısından ŞİÖ'yü Soğuk Savaş sonrası dönemde Rusya'nın yeniden eski gücüne ulaşma bağlamındaki arayışlarının içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Putin'in liderliğinde politik olarak toparlanma işaretleri gösteren Rusya Sovyetler Birliği döneminde kendisine bağlı olan bölgelerle yakın ilişkiler geliştirerek bir yandan uluslararası politikada daha güçlü bir imaja sahip olmak, diğer yandan ise başka güçlerin bu bölgeleri etkisi altına almasını engellemek istemektedir. Bağımsız Devletler Topluluğu içerisindeki farklı sesler bu politikasını gerçekleştirmesine engel olduğundan dolayı²⁹ Rusya ŞİÖ gibi alternatif örgütler aracılığıyla söz konusu eski etki alanı içerisindeki bölgelerle yeni ilişkiler kurma yoluna gitmektedir.³⁰ Ancak bununla birlikte Rusya Avrasya'da ŞİÖ benzeri oluşumlar konusunda Çin kadar hevesli görünmemektedir.³¹ Zira Rusya bu tip bütünleşme çabalarının tamamen Rusya'nın çıkarlarına hizmet edip etmeyeceği hususunda endişelidir. Dahası Rus politika yapıcılarında Rusya'nın bölgede Bağımsız Devletler Topluluğu gibi geleneksel örgütler üzerinden mi yoksa ŞİÖ gibi yeni örgütler üzerinden mi hareket etmesi gerektiği konusunda derin bir görüş ayrılığı bulunmaktadır.³²

27 Jing-Dong Yuan, "China's Role in Establishing and Building the Shanghai Cooperation Organization", *Journal of Contemporary China*, 19:67, s.861-862.

28 Aris, *a.g.e.*, s.60.

29 President of Russia (Rusya Başkanlık Resmi İnternet Sayfası), "SCO – a New Model of Successful International Cooperation", 14 Haziran 2006, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23633>.

30 Aris, *a.g.e.*, s.59; Giles Scott-Smith, "The Shanghai Cooperation Organization", Madeleine O. Holsi ve Joren Sellenlachs, der., *The Changing Global Order: Challenges and Prospects*, Springer, İsviçre, 2020, s.181.

31 Yuan, *a.g.e.*, s.863.

32 Molchanov, *a.g.m.*, s.134; Mikhail Troitskiy, "A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization", Alyson J. K. Bailes vd., der., *The Shanghai Cooperation Organization*, Stockholm International Peace Research Institute 2007, s.35.

Rusya açısından ŞİÖ'nün ekonomik anlamda da önemli bir değeri bulunmaktadır. Bu bağlamda Rusya ŞİÖ'yü kendi enerji kaynaklarının Doğu Asya'ya taşınması için gerekli işbirliği zemini oluşturacak bir yapı olarak görmektedir. Zira Rusya ŞİÖ içerisinde bu hedef doğrultusunda projeler üretilmesi konusunda öncülük etmektedir. Örneğin ŞİÖ bünyesinde bir enerji konseyinin kurulmasını istemektedir.³³ Bununla birlikte diğer yandan Rusya Çin'in devasa ekonomisi ile mücadele etmek istemediğinden dolayı, örgütün Çin'in istediği gibi ekonomi merkezli bir örgüt haline gelmesine karşı çıkmakta, ekonomik işbirliğini sadece enerji ve altyapı geliştirme konuları ile sınırlı tutmak istemektedir.³⁴

Orta Asya devletlerinin ise ŞİÖ içerisinde yer almalarının birkaç nedeni vardır. Bunların başında bu devletlerin uluslararası politikada daha güçlü bir yere sahip olmak için imajlarını güçlendirme istekleri gelmektedir.³⁵ Bölgedeki diğer örgütlerden farklı olarak bölgenin iki önemli gücü olan Rusya ve Çin'in örgütün içerisinde yer alması Orta Asya devletleri açısından önemli bir avantaj yaratmaktadır.³⁶ Zira bu güçlü devletlerin yalnızca herhangi birisinin üyesi olduğu bir örgüt doğrudan o devletin kontrolü altına girerken, ikisinin birlikte bulunduğu ŞİÖ'de bu iki gücün dengelenmesi ihtimali ortaya çıkmakta ve bu durum diğer üyelerin kendi seslerini daha rahat duyurmalarını mümkün kılacak bir zemin hazırlamaktadır. Böylece Orta Asya devletleri bu iki büyük güce rağmen kendilerini örgüt içerisinde "eşit" üyeler olarak tanımlayabilmekte, bu durum da hem iç hem de dış politikalarında liderlere avantaj sağlamaktadır.³⁷ Bunun yanı sıra söz konusu devletler örgütün Çin ve Rusya'nın birbirlerini dengelemesinde önemli bir rolü olduğunu düşünmekte, böylelikle her iki gücün kendilerini tehdit eden "yayılmacı" düşüncelerine karşı bir nevi koruma alanı oluşturmaktadır.³⁸

Orta Asya devletleri için ŞİÖ'nün bir başka avantajı ise ABD'nin bölgedeki etkisine bir alternatif yaratmasıdır. ABD'nin bölgedeki varlığını genişletme teşebbüsü Orta Asya devletlerini ABD hegemonyasına karşı bir ittifak arayışına itmektedir. Örneğin ABD'nin insan hakları ihlallerini ileri sürerek Özbekistan'a yaptığı yardımları 2005 yılında sona erdirmesi, Kırgızistan başkanı Akayev'in görevden alınışı ve Andijan ayaklanmaları gibi olaylarda ABD'nin etkili olduğu düşüncesi, Orta Asya devletlerinde ABD karşıtlığını körüklemiştir. ABD'nin yayılmacı anlayışına karşılık Orta Asya devletleri Çin ve Rusya'nın bölgenin statükosunu koruyacağını düşünmekte, bu ne-

33 Ahmad, *a.g.m.*, s.126.

34 Aris, *a.g.e.*, s.60-61.

35 Chung, *a.g.m.*, s.9.

36 Rakhmatulla Nurimbetov, "The Shanghai Cooperation Organization: Quo Vadis?" *International Journal of Social Sciences*, 4(2), 2021, s.230.

37 Aris, *a.g.e.*, s.34.

38 Ahmad, *a.g.m.*, s.127. , Allison, *a.g.m.*, s.468.; Das, *a.g.m.*, s.60.

gors

Akademik
Bakış
313
Cilt 16
Sayı 31
Kış 2022

denle ŞİÖ içerisinde bu iki bölgesel güçle hareket etmeyi tercih etmektedir.³⁹ Örneğin geleneksel olarak kendi egemenliğini sınırlayacak her türlü aktörü tehdit olarak tanımlayan ve bu bağlamda çok taraflı oluşumlara da mesafeli duran Özbekistan, 2005 yılında yaşanan Andijan ayaklanmalarının ardında Batılıların olduğu düşüncesi ile bölgede Batı karşıtı ittifaklar arayışına girmiştir. Bu nedenle, Rusya'dan ve çok taraflı oluşumlardan çekinen Özbek yönetimi ŞİÖ'nün en önemli destekçilerinden bir tanesi haline gelmiştir.⁴⁰

Güvenlik açısından değerlendirildiğinde ise, Orta Asya devletleri geleneksel olarak kendi güvenliklerini içerisinde yer aldıkları bölge ile ilişkilendirdiği görülmektedir. Bölgedeki bir devletin güvenliği veya güvensizliği bir başka devletin güvenliği ya da güvensizliği ile ilişkilendirilmektedir. Rusya ve Çin Orta Asya ile komşu bölgelerinin güvenliği de bu denkleme katıldığına ortaya önemli bir bölgesel güvenlik kompleksi çıkmaktadır. Orta Asya devletleri açısından ŞİÖ bu güvenlik kompleksinin yönetilmesi hususunda bölgenin iki büyük gücüyle ortak politikalar geliştirme için zemin yaratmaktadır.⁴¹ Bu kapsamda terörizmi odak noktası haline getirmiş olan ŞİÖ, söz konusu devletlerin bölgelerinde var olan terörist gruplara karşı mücadelelerinde önemli bir rol üstlenmektedir.⁴²

Son olarak ekonomik sorunlar yaşayan bu devletler için örgüt üyeliği iki önemli bölgesel gücün ekonomik desteğini almanın en kolay yolu olarak görülmektedir.⁴³ Örneğin Kazakistan için ŞİÖ'nün en önemli avantajı bu devletin mevcut ekonomi potansiyelini geliştirme kapasitesidir. Kazak yöneticiler ŞİÖ aracılığıyla sahip oldukları hammadde ve enerji kaynaklarını doğuda Çin'e ve batıda da Rusya'nın yardımıyla Avrasya ve Avrupa pazarlarına taşımayı amaçlamaktadır.⁴⁴ Benzer şekilde zayıf Tacik hükümeti ülke sınırlarının güvenliğini sağlayabilmek için Rusya'nın, ülkenin ekonomisini sürdürebilmek için Çin'in desteğine ihtiyaç duymakta ve bu alanlarda hali hazırda bu ülkelerden yardımlar almaktadır. Tacik hükümeti için ŞİÖ, bu yardımların çok taraflı bir hale gelmesi ve kurumsallaşması anlamına gelmektedir.⁴⁵

Örgüte 2015 yılında dahil olan Hindistan ve Pakistan'ın da örgüte yönelik politik ve ekonomik beklentileri bulunmaktadır. Öncelikle birbirleriyle önemli politik sorunları olan bu iki devlet için ŞİÖ, Orta Asya pazarına girme fırsatı yaratmaktadır. Bunun yanı sıra, bu iki ülke için örgüt içerisinde ge-

39 Chung, *a.g.m.*, s.12.

40 Aris, *a.g.e.*, s.67-69.

41 Hasnat ve Awan, *a.g.m.*, s.90, Aris, *a.g.e.*, s.35.

42 Ezeli Azarkan, "The Interests of the Central Asian States and the Shanghai Cooperation Organization", *Ege Akademik Bakış*, 10 (1), 2010, s.405.

43 Chung, *a.g.m.*, s.9.

44 Aris, *a.g.e.*, s.62-65.

45 Aris, *a.g.e.*, s.70-71.

lişen ekonomik işbirliğinin yaratmış olduğu avantajlardan faydalanma imkanı da önemlidir.⁴⁶ Pakistan bölge içi ticaret ve enerji rotalarının güvenliği bağlamında stratejik bir lokasyona sahiptir. Pakistan bu avantajı sayesinde ŞİÖ'nün ekonomik işbirliğini derinleştirmede bir avantaj yaratırken, diğer yandan söz konusu ülke bu avantajı sayesinde kendi ekonomisinin enerji ihtiyacını da bu örgüt aracılığı ile karşılamayı umut etmektedir.⁴⁷ Benzer şekilde Hindistan da bir yandan Orta Asya ile ekonomik ilişkileri geliştirmek, diğer yandan da enerji ihtiyacını bu bölgeden daha rahat bir şekilde karşılamak istemektedir. Politik açıdan ise ŞİÖ bu iki ülke için iki önemli avantaj yaratmaktadır. Birincisi iki devletin özellikle Afganistan merkezli terör örgütleriyle mücadelesinde ŞİÖ'nün geliştirmiş olduğu BATY mekanizması önemli bir role sahiptir. İkinci olarak uzun yıllardır birbirleri ile sınır uzlaşmazlıkları yaşayan Pakistan ve Hindistan için ŞİÖ, bu sorunların diplomasi yoluyla konuşulduğu bir platform görevi üstlenmektedir.⁴⁸

ŞİÖ'nün Kurumsal Derinleşmesinde ve Genişlemesinde Etkili Olan Faktörler

Yukarıda değinildiği gibi ŞİÖ, bölgede üye devletlerin çeşitli çıkarlarına hizmet etmesi beklenen önemli bir proje olarak görülmektedir. Örgütün bu beklentileri ne kadar karşılayıp karşılayamayacağı örgütün kalcılığı, bir başka deyişle sahip olduğu kurumsal yapının gücü ile doğrudan ilişkilidir. Her ne kadar genel olarak Asya'daki kurumsallaşma projeleri Avrupa'daki projeler kadar derin ve güçlü organizasyon yapıları geliştirememiş olsalar da, kurulduğu günden bu yana geleceğine şüpheyle bakılan ŞİÖ'nün, derinleşme ve genişleme süreçleri içerisinde kurumsallaşma seviyesinin arttığı görülmektedir. Temel olarak bunun üç nedeni olduğunu öne sürmek mümkündür. Bunlar örgütün *normatif altyapısı*, kurumsallaşmaya yönelik örgüt içi *liderlik* ve üye devletler açısından örgütün *işlevselliği*dir.

İlk olarak, her örgütün olduğu gibi ŞİÖ'nün de üzerine inşa edildiği normatif bir zemini bulunmaktadır. ŞİÖ'nün bu normatif boyutu "Şanghay Ruhü" ismiyle formüle edilmektedir. Şanghay Ruhü "iç politikada karşılıklı güven, karşılıklı fayda, eşit haklar, görüş alış-verişi, kültürel farklılıklara saygı ve ortak kalkınma" prensiplerine, dış politikada ise "bağılantısızlık, hedef almama ve açıklığa" dayanmaktadır.⁴⁹ ŞİÖ içerisinde ortak bir ideoloji oluşturmaktansa, Şanghay Ruhü ile farklı değerlerin ve ideolojilerin bir arada toplanacağı bir normatif yapı oluşturulmak istenmektedir.⁵⁰ Üyeler arasında

46 Hasnat ve Awan, *a.g.m.*, s.91.

47 Muhammad Saif ur Rehman, "Significance of Shanghai Cooperation Organization: Pakistan's Perspective", *Margalla Papers* 2014.

48 Le Tian, "As India, Pakistan Join SCO Summit What Does Its Expansion Mean?", CGTN, 06/07/2018, https://news.cgtn.com/news/3d3d414e7a59544f77457a6333566d54/share_p.html.

49 Aris, *a.g.e.*, s.39.

50 Timur Dadabaev, "Shanghai Cooperation Organization (SCO) Regional Identity Formation from the Perspective of the Central Asia States", *Journal of Contemporary China*,

Yaz

Akademik
Bakış

315

Cilt 16

Sayı 31

Kış 2022

önemli oranda siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel farklar bulunmakla birlikte devlet egemenliğinin dokunulmazlığı ve toprak bütünlüğü normlarının Şanghay Ruhü içerisinde eritilmiş olması üyelerin örgüte verdiği desteğin devam etmesindeki en önemli etken olarak görülmektedir.⁵¹ Zira, örgütün resmi belgelerinde sıklıkla atıf yapılan Şanghay Ruhü prensipleri sayesinde ŞİÖ'nün diğer bölgesel kuruluşlardan farklı kendine özgü bir yapılanma örneği inşa ettiği ileri sürülmektedir.⁵²

Örgütün kurumsallaşmasında etkili olan bir diğer önemli faktör ise örgüt içi liderlik gayretleridir. Örgütün bölgede ve dünyada kendi etkisini yayma bağlamında önemli bir rolü olduğunu düşünen Çin'in her fırsatta örgütü daha da güçlendirmeye çalıştığı görülmektedir.⁵³ Çin bir yandan kendisi için önemli olan Orta Asya'daki etkisini artırmak, diğer yandan ABD'nin bölgedeki etkisini azaltmak için örgütü etkin bir şekilde kullanmakta ve örgütün daha da güçlenmesi için çaba sarf etmektedir. Örneğin, Çin, 11 Eylül sonrası ABD'nin terörle mücadele amacıyla bölgedeki faaliyetlerinin gerisinde kalmamak adına 2002 yılında terörle mücadele merkezinin kurulması için üyeleri ikna etmiştir.⁵⁴

Örgütün kurumsallaşmasında etkili olan unsurlardan biri de, örgütün üye devletlerin ortak çıkarlarına hizmet etmekte oluşu, diğer bir deyişle örgütün üyeler açısından işlevselliğidir. Her ne kadar örgüt doğrudan ABD'yi hedef almasa da Çin'in ve Rusya'nın bölgedeki ABD etkisine karşı ortak bir tavır içerisinde olduğu ve örgütün bu iki aktörü bir araya getirerek bu güç mücadelesinde önemli bir platform olduğu aşikardır.⁵⁵

Bunun yanı sıra, ŞİÖ bölge devletleri arasında oluşturduğu iletişim kanalları sayesinde ülke içlerinde yaşanan muhalif hareketlerin ülke bütünlüğünü bozacak hareketler haline gelmesinin önüne geçilmesinde etkili olmuştur.⁵⁶ Zira üye devletler, bölgedeki en önemli güvenlik sorunu olarak görülen terörizm, aşırılıkçılık ve ayrılıkçılık hareketlerine karşı örgüt içerisinde birlikte hareket etmeyi tercih etmektedirler. Bu bağlamda üye ülkeler arasındaki işbirliği seviyesini artıran ve örgütün kurumsallaşma sürecini hızlandıran en önemli unsur BATY'nin faaliyetleridir.⁵⁷ Özellikle Çin BATY'yi örgütün merkezi güvenlik mekanizması olarak tanımlamaktadır.⁵⁸

Görüş

23:85, s.106-107.

51 Aris, *a.g.e.*, s.40-41.

52 Bu iddianın bir örneği için bakınız: Şanghay İşbirliği Örgütü, "The Samarkand Declaration of the Heads of State Council of the Shanghai Cooperation Organisation", 16 Eylül 2022, <http://eng.sectso.org/documents/>.

53 Thomas S. Wilkins, "Evolving Security Alignments of the Indo-Pacific: The US Alliances, the Shanghai Cooperation Organization, and ASEAN", *Japan Review*, Vol.3, No.2, Fall, 2019, s.76

54 Chung, *a.g.m.*, s.10-11.

55 Tilmon Pradt, *The Prequel to China's New Silk Road: Preparing the Ground in Central Asia*, Palgrave Macmillian, Singapur, 2020, s.67.

56 Aris, *a.g.e.*, s.39.

57 Pradt, *a.g.e.*, s. 57; Troitskiy, *a.g.m.*, s.37.

58 Allison, *a.g.m.*,2004, s.479.

BATY kurulduğu günden bu yana bölgede faaliyet gösteren terör gruplarıyla mücadelede üye devletlerin istihbarat paylaşımını sağlayarak bölgedeki terörist faaliyetlerinin azalmasında etkili olmuştur.⁵⁹ BATY ayrıca ABD'nin 11 Eylül sonrası geliştirdiği “terörle savaş” konsepti kapsamında bölgedeki etkisini artırmasının önüne geçmiş ve bölge devletlerinin kendi “terörle savaş”ının en önemli mekanizması olmuştur. Bunun yanı sıra, terörle mücadele konusunda yapılan çalışmalarla terörizm ve ilgili kavramların tanımlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır.⁶⁰ Örgüt söz konusu tehditlerle sadece askeri değil aynı zamanda sosyo-ekonomik önlemlerle mücadele etmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda örgüt söz konusu hareketlerin kökeninde yattığı düşünülen yoksulluk ve az gelişmişlikle mücadele programları geliştirmekte aynı zamanda bölge içerisinde var olan ve ağırlıklı olarak marjinal grupların elinde bulunan sınır aşan suçlarla mücadeleye yönelik işbirlikleri oluşturmaktadır.⁶¹

Örgütün çeşitli işlev alanlarında elde ettiği başarılar, başka alanlarda da işbirliğinin geliştirilmesi çabalarını güçlendirmiştir. AB örneğinde olduğu gibi ŞİÖ'nün kurumsallaşmasında da “*spill-over effect*(yayılma etkisi)” açıkça görülmektedir. Ancak bununla birlikte söz konusu etkinin yayılma yönü açısından önemli bir farklılık bulunmaktadır. AB örneğinde spesifik bir ekonomik alanda başlatılan işbirliği, süreç içerisinde diğer ekonomik, sosyal ve politik alanlara yayılmıştır. ŞİÖ örneğinde ise beklenenin aksine çıkar çatışmaları nedeniyle devletlerin üzerinde anlaşmakta zorlandığı güvenlik alanında bir işbirliği zemini oluşturulmuş, daha sonra bu işbirliği farklı alanlara yayılmıştır. Zira ilk yıllarında örgütün odağı güvenlik konuları iken, kurumsallaşmanın sağlanmasından sonra ekonomik ilişkiler ve işbirliği projeleri örgütün önceliği haline gelmiştir. Örneğin 2006 yılında üyeler arasında ekonomik işbirliği geliştirmeye yönelik Eylem Planı yayımlanmış ve yine bu dönemde örgüt bünyesinde ŞİÖ İş Konseyi ve ŞİÖ Interbank Kuruluşu oluşturulmuştur.⁶² İş Konseyi üye devletlerin piyasa aktörlerinin birbiriyle doğrudan ilişkiler kurarak projeler geliştirmesini sağlarken, Interbank ise ŞİÖ projelerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli fizibilite çalışmalarını yapmakla görevlidir. Bu organlar üyeler arasındaki ekonomik işbirliğini teşvik edici organlar olarak görülmektedir.⁶³ Bu organların yanı sıra 2004'te yapılan liderler zirvesinde Çin ilk defa örgüt üyelerine özel 900 milyon dolarlık bir kredi sağlayarak örgüt içerisindeki ekonomik işbirliğini farklı bir seviyeye taşımıştır. Benzer şekilde daha önce değinildiği gibi Rusya da örgüt

59 Ahmad, *a.g.m.*, s.123.

60 Wang Jin ve Kong Dehang, “Counter-Terrorism Cooperation Between China and Central Asian States in the Shanghai Cooperation Organization”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, No. 1, s.71. Söz konusu tanımlamalar için bkz: Shangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ), “Convention of the Shanghai Cooperation Organization against Terrorism”, 2019, <http://eng.sectsc.org/documents/>.

61 Chung, *a.g.m.*, s.9.

62 Ahmad, *a.g.m.*, s.126.

63 Aris, *a.g.e.*,29-30.

bünyesi içerisinde bir enerji kulübü oluşturmayı önermiştir. 2015 yılında yapılan Ufa zirvesinde de örgütün Çin'in "Kuşak ve Yol" projesi bağlamında ekonomik bir bütünleşme ve ortak bir güvenlik alanı olduğu ilan edilmiştir.⁶⁴ Dolayısıyla güvenlik sorunlarının çözümü amacıyla kurulmuş olan örgüt süreç içerisinde ekonomi, finans ve enerji gibi çeşitli alanlarda işbirliği projeleri geliştiren ve bölgenin geneline yayılmış bir örgüt haline gelmiştir.

Güvenlik ve ekonominin yanı sıra işbirliği alanları sosyal alanları da kapsayacak şekilde genişlemiştir. Örneğin, 2005 zirvesinde, ŞİÖ bünyesinde, bölgedeki doğal afetlere karşı işbirliği mekanizmalarının da oluşturulması kararlaştırılmıştır. Benzer şekilde ŞİÖ içerisinde kültürel ilişkileri geliştirmeye yönelik ortak bir ŞİÖ Üniversitesinin kurulması gibi projeler de geliştirilmektedir. Bu gibi projeler politik düzeyden farklı olarak üye devletlerin toplumları arasında doğrudan toplumsal ilişkilerin kurulması ve bu sayede hem siyasiler hem de toplumlar arasındaki güven duygusunun artırılarak örgütün daha güçlü bağlara sahip olmasını sağlamayı hedeflemektedir.⁶⁵ Bu durum ŞİÖ'nün bölgede mümkün olan her alanda işbirliği projeleri geliştirerek bölge çapında bir işbirliği ve koordinasyon merkezi haline getirilmeye çalışıldığını göstermektedir.⁶⁶ Bir başka deyişle ŞİÖ artık sadece belirli işlevlerle sınırlı bir örgüt olarak değil, üye devletlerin çıkarlarının yaklaştığı her alanda işbirliğini mümkün kılacak bölgesel bir yönetim mekanizması olarak görülmeye başlanmıştır.

Örgütün yukarıda sayılan alanlardaki başarıları, örgütün çekiciliğini artırarak, yeni üyelerin katılmasına dayalı bir genişleme sürecinin önünü açmıştır. 2004 yılında mevcut üyelerin yanı sıra gözlemci üye statüsü getirilmiş ve örgüte üye olmaya niyetli devletlere bu statü verilmeye başlanmıştır. 2015 yılında Hindistan ve Pakistan önce gözlemci, sonra da üye statüsü elde ederek örgütün yatay düzlemde genişlemesini sağlamışlardır. Bu yeni üyelerin yanı sıra Afganistan, Moğolistan, İran⁶⁷ ve Belarus üye statüsüne geçişten bir önceki basamak olarak görülen gözlemci ülkeler arasında katılmıştır. Bunun dışında örgütün uluslararası arenadaki ilişkilerini geliştirmek için diyalog ortaklığı statüsü oluşturulmuştur. Halen Türkiye, Azerbaycan, Sri Lanka, Ermenistan, Kamboçya ve Nepal bu statüde örgüt ile ilişkilerini geliştirmektedir.⁶⁸

ŞİÖ'nün Kurumsallaşması Önündeki Engeller

Yukarıda bahsedilen faktörler sayesinde örgütün bir araya gelmesi zor görülen aktörleri bir araya getirerek beklenenden daha hızlı ve daha üst seviyede bir kurumsal yapıya ulaştığını söylemek mümkündür. Ancak Batıdaki örneklerle, özellikle AB ile, karşılaştırıldığında örgütün kurumsallaşma dü-

64 Molchanov, *a.g.m.*, s.135.

65 Aris, *a.g.e.*, s.33.

66 Aris, *a.g.e.*, s.32.

67 Makalenin yazıldığı dönemde İran gözlemci statüsündeyken, makalenin yayınlanma aşamasında gerçekleşen 2022 Semerkant Zirvesinde örgüte üye olarak kabul edilmiştir.

68 Hasnat ve Awan, *a.g.m.*, s.85.

zeyi bağlamında zayıf olduğu görülmektedir. Bu durumun birincil nedeni örgüt üyeleri arasında kurumsallaşmanın daha fazla derinleştirilmemesi bağlamındaki fikir birliğidir. Nitekim 2015 Ufa Zirvesinde, örgütün kesinlikle bir askeri ittifak ve ulusüstü (supranasyonel) bir nitelik geliştirme kaygısı olmadığı altı çizilmiştir.⁶⁹ Dolayısıyla örgüt her ne kadar hem yatay hem de dikey düzlemde kurumsallaşma seviyesini artırmış olsa da bilinçli olarak kurumsallaşma seviyesinin bir noktada durdurulacağı bizzat örgüt üyeleri tarafından dile getirilmektedir. Bununla birlikte, Asya'daki diğer kurumsallaşma projelerinde olduğu gibi, örgütün kurumsallaşmasında etkili olan ve yukarıda bahsedilen faktörlerin (normatif altyapı, liderlik ve üyelerin çıkarları) ironik bir biçimde örgütün daha güçlü bir kurumsal yapıya sahip olmasını engellediğini söylemek mümkündür.

Öncelikle, örgüt üyelerini bir arada tutması beklenen ve örgütün normatif boyutunun temelini oluşturan “Şanghay Ruhunu”nun işlevselliği önemli bir soru işaretidir. Zira Şanghay Ruhunu'nun bölgedeki politik ve sosyal farklılıkları ne derece bir arada tutabileceği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Şanghay Ruhunun AB örneğindeki Avrupalılık kimliği kadar güçlü bir üst kimlik ve kurumsallaşmayı destekleyici bir unsur haline geldiğini ya da gelebileceğini öne sürmek zordur. Ayrıca Şanghay Ruhunun örgütün formel yapısına yansımaları da örgütün temel problemlerinden bir tanesini oluşturmaktadır. Zira Şanghay Ruhuna uygun olarak örgütün kurucu anlaşmasının, üyeleri bağlayıcı ve zorlayıcı bir katılımla yapılmamış olması, örgüt kararlarının uygulanışını üyelerin rızalarına bırakmaktadır. ŞİÖ yapısı içerisinde bu zayıflık, kararların oybirliği ile alınması yoluyla aşılmaya çalışılmıştır. Bir başka deyişle tüm üyeler veto hakkına sahip olduğundan dolayı zaten herhangi bir üyenin üzerinde uzlaşmadığı ve uygulamaya koymayacağı bir karar örgüt içerisinde alınmamaktadır. Ancak, örgütün sadece oybirliği ile karar alıyor olması çok farklı çıkarları olan üyelerin ortak bir paydada buluşmasının imkânsız ya da zaman alıcı bir süreç olmasından dolayı örgütün bir diğer yapısal sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Bağlayıcı olmayan ve oybirliğine dayalı karar alma mekanizması örgütün diğer birçok örgüt gibi sadece kâğıt üstünde önemli işler yapabilen bir yapı haline gelmesine sebep olabilir.⁷⁰

Örgüt içerisindeki liderlik rekabeti de örgütün kurumsallaşmasında ve geleceğinde önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, sahip olduğu güçlü ekonomisi ile örgütün itici gücü Çin olarak görülmektedir.⁷¹ Ancak Rusya'nın da örgüt içerisinde kendi ağırlığını koymak istediği açıktır. Örneğin örgütün kuruluşunda ve uzun vadede kurumsallaşmasında Çin'in daha baskın bir rolü olduğu söylenece de Çin'in ve diğer Orta Asya devletlerinin çok-tarafılık kültürlerinin zayıf hatta yok

69 Şanghay İşbirliği Örgütü, “Development Strategy of The Shanghai Cooperation Organization Until 2025”, Temmuz 2015, <https://eng.sco-russia2020.ru/images/17/25/172516.pdf>, s.3.

70 Aris, *a.g.e.*, s.47.

71 Chung, *a.g.m.*, s.13; Wilkins, *a.g.m.*, s.76.

gjs

Akademik
Bakış

319

Cilt 16
Sayı 31
Kış 2022

denecek kadar az olması, Rusya'nın Soğuk Savaşın hemen bitiminde başlayan çok taraflı görüşmelerin organizasyonunda başat rol oynamasına neden olmuştur.⁷² Bu durum iki büyük güç arasında örgüt bağlamında bir rekabet yaratmaktadır. İki devlet arasındaki rekabetin en belirgin göstergesi, örgütün geleceğine yönelik fikir ayrılıklarıdır. Daha önce de değinildiği gibi Rusya örgütün bir güvenlik örgütü olarak gelişmesini isterken, Çin ise örgütün ekonomik bir karaktere sahip olmasını istemektedir.⁷³ Her ne kadar iki devlet birlikte çalışma alışkanlığını geliştirmeye çalışsa da, iki devlet arasındaki siyasi ilişkilerin temelinde halen karşılıklı güvensizlik hakimdir.⁷⁴ Rusya açısından Çin halen Rusya'nın doğusundaki az nüfuslu bölgeler için bir tehdit oluşturmaktadır.⁷⁵ Bunun yanı sıra Çin Rusya'nın Güney Osetya, Abazya ve Kırım üzerindeki haklarını da açıkça kabullenmiş değildir. Rusya ve Çin arasındaki ticaret ilişkisi de sanıldığı kadar sağlam bir zemine oturmamaktadır. Rusya Çin'den temel gereksinim maddelerini alırken, Çin Rusya'dan enerji ve silah temin etmektedir. Ancak Çin kendi silah teknolojisini geliştirmek için yoğun bir çaba sarf etmektedir.⁷⁶ Bu durum uzun vadede iki devlet arasındaki bağımlılık ilişkisinin Çin'in lehine gelişmesi beklentilerini güçlendirmektedir. Bu durumun Rusya için yarattığı tehdit ŞİÖ'nün geleceğini de belirsizlik içerisine sokmaktadır. Dahası Hindistan gibi uluslararası politikada ağırlığını gün geçtikçe daha da hissettiren bir gücün örgüte dahil olması, örgüt içerisindeki liderlik rekabeti artırmıştır.⁷⁷

Örgütteki liderlik sorununun bir yansıması olarak örgütün finansmanı da önemli bir sorun alanı haline gelmiştir. Her ne kadar Çin ve Rusya gibi iki önemli politik gücü içerse de örgütün üyelerinin finans yetenekleri sınırlıdır.⁷⁸ Bu nedenle örgüt tasarladığı işbirliği gündemini yerine getirecek kadar büyük bir bütçeye sahip değildir. Bunun yanı sıra örgüt bünyesinde geliştirilen birçok projenin finansmanı, örgütün bütçesinden değil proje bazlı olarak üye devletlerin katkılarından gelmektedir. Bu durum finansman açısından diğer üyelerden daha geniş imkanlara sahip olan Çin ve Rusya'nın, özellikle Çin'in, kendi çıkarlarına uygun projeleri desteklerken, diğerlerini desteklememesine neden olmaktadır. Bir başka deyişle bu durum örgütün faaliyetlerinde Çin ve Rusya'nın kendi nüfuzlarını geliştirme imkanı yaratmaktadır.⁷⁹ Bu durum özellikle Orta Asya devletlerinin çok hassas davrandıkları egemenliklerini zedeleyecek bir tehdit haline gelerek örgütün geleceğini tehdit etmektedir.

72 Molchanov, *a.g.m.*, s.133.

73 Stephen Blank "Making Sense of the Shanghai Cooperation Organization", *Georgetown Journal of International Affairs*, Cilt 14, Sayı 2 (Yaz/Güz 2013), s.41; Lanteigne, *a.g.m.*, s.128.

74 Sinem Ünalıdılar-Kocamaz, "The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization", *Uluslararası İlişkiler*, Vol.16, No.61, 2019, s.137-138.

75 Wilkins, *a.g.m.*, s.77.

76 Molchanov, *a.g.m.*, s.136.

77 Wilkins, *a.g.m.*, s.77.

78 Ahmad, *a.g.m.*, s.130.

79 Aris, *a.g.e.*, s.37.

Örgütün kurumsallaşma düzeyinin sınırlı olmasının bir diğer nedeni de, üye devletlerarasındaki politik ve ekonomik çıkar farklılıklarıdır. Her ne kadar güvenlik konusunda yapılan işbirliği örgütün en önemli başarılarından bir tanesi olarak görülse de, bu alanda dahi ŞİÖ'nün beklenen kadar başarılı olamamasının nedenlerinden biri, özellikle Orta Asya devletlerinin örgütün güvenlik işlevlerine yeterince güvenmemesi ve destek vermemesidir. Orta Asya devletlerindeki siyasi yönetimler en önemli tehdit olarak ülkelerindeki muhalif hareketleri görmektedirler. Dolayısıyla nispeten yeni kurulan bu devletlerde iktidarlar içeride muhalefetle güç paylaşımında bulunmak istememektedir. Benzer şekilde söz konusu devletler dış politikada da egemenliklerini zedeleyecek ve güç paylaşımını gerektirecek bölgesel örgütlerin içerisine girme konusunda isteksiz davranmaktadır. Bunun yanı sıra bölgesel örgütlerin daha tam olarak kurumsallaşmamış iç politik düzene bir müdahale aracı haline geleceğinden korkmaktadırlar.⁸⁰ Benzer şekilde Orta Asya ülkeleri güvenlik bağlamında da çok taraflı örgütler içerisinde yer almaktansa bölgede çıkarları olan güçlü devletlerle ikili ilişkiler geliştirmeyi tercih etmektedirler. Bu şekilde hem ulusal egemenliklerini hem de tehditlerle mücadele kapasitelerini güçlendirdiklerini düşünmektedirler. Ayrıca Orta Asya ülkeleri arasındaki anlaşmazlıklar, bu devletlerarasında bir işbirliği yaratmayı güçleştirmektedir. Bu durumun en önemli göstergesi Orta Asya ülkelerinin 11 Eylül'den sonra terörle mücadele bağlamında ŞİÖ'nün yanı sıra, ABD ile yaptıkları ikili anlaşmalar aracılığıyla terörle mücadele stratejileri geliştirmeleridir.⁸¹

ŞİÖ'nün kurumsallaşması önündeki bir diğer güvenlik engeli ise BATY'nin başarısına rağmen üye devletlerin terörle mücadele konusunda birbirlerine duydukları güvensizliktir. Hindistan-Pakistan, Hindistan-Çin, Özbekistan-Tacikistan ve benzeri örneklerde olduğu gibi üye devletlerin ikili ilişkilerindeki mevcut gerilimler sürekli bir işbirliği için gerekli olan güvenin oluşmasını engellemektedir.⁸² Bu bağlamda üye devletler kendi güvenliklerini ilgilendiren konularda diğer devletlerle bilgi alış-verişine sıcak bakmamaktadırlar. Özellikle Çin ve Rusya'nın sahip oldukları önemli istihbarat bilgilerinin paylaşımını istememesi nedeniyle örgüt sınırlı bir işleve sahiptir.⁸³

Bunların yanı sıra ŞİÖ üyeleri arasında ekonomik anlamda işbirliğini derinleştirmek de kolay bir iş olarak görünmemektedir. Ekonomik büyüklük açısından üyeler arasındaki önemli farklılıklar üyelerin farklı ekonomik çıkarlara sahip olmasına neden olmaktadır. Örneğin Çin güçlü ekonomisi ile bölgede serbest ticareti empoze etmeye çalışırken, Tacikistan ve Kazakistan gibi küçük ekonomiler Çin gibi bir ekonomiyle rekabet edemeyeceklerinden

80 Roy Allison, "Virtual Regionalism, regional structures and regime security in Central Asia", *Central Asian Survey*, 27 (2), Haziran 2008, s. 186., Das, *a.g.m.*, s.62-63.

81 Allison, *a.g.m.*, 2004, s.479-482.

82 Jin ve Dehang, *a.g.m.*, s.75

83 Allison, *a.g.m.*, 2004, s.479.

gazi

Akademik
Bakış

321

Cilt 16
Sayı 31
Kış 2022

dolayı korumacı politikalarda ısrar etmektedir.⁸⁴ Bu durum üyelerin örgüt içerisindeki ekonomik projeler üzerinde uzlaşmayı zorlaştırmaktadır. Ayrıca Orta Asya devletleri tıpkı Rusya gibi, Çin'in devasa ekonomik gücünün kendileri üzerinde bir bağımlılık ilişkisi yaratacağından korkmakta, bu nedenle ŞİÖ içerisinde ekonomik işbirliğine temkinli yaklaşmaktadırlar.⁸⁵ Bunun yanı sıra Orta Asya devletleri örgütün ekonomik kalkınmalarına yardımcı olacağı beklentisi içerisindeyken, daha önce belirtildiği gibi Çin ve Rusya'nın örgüte ayırdığı sınırlı kaynaklar, Orta Asya devletlerinin beklentilerini karşılamaya yetecek gibi görünmemektedir.⁸⁶

Sonuç

2. Dünya Savaşı sonrası dönemle birlikte, devletler, mevcut uluslararası sorunlarla kendi başlarına mücadele etmek yerine, devletlerarası işbirliğine dayalı uluslararası örgütler kurma yoluna gitmişler, bu nedenle bu tarihten sonra uluslararası sistemde devlet dışı aktörlerin hızla yayıldığı görülmüştür. Gelişen devletler arası işbirliklerin oluşturulan norm, ilke ve değerler ile uluslararası örgütler gibi formel yapılar içerisinde tanımlanması uluslararası ilişkilerin kurumsal bir nitelik kazanmasını sağlamıştır. Dünya savaşlarının ardından hız kazanan bu süreç ilerleyen dönemlerde uluslararası aktörlere olan güvenin artması, teknolojinin gelişmesi ve küreselleşmenin etkisi ve benzeri nedenlerle daha da hız kazanmış ve bugün halen güçlü bir şekilde devam etmektedir.

Bununla birlikte söz konusu kurumsallaşma eğiliminin dünyanın tüm bölgelerinde aynı düzeyde geliştiğini söylemek mümkün değildir. Bu alanda gelişen literatür, özellikle bu bölgede oluşan kurumsallaşmanın düzey olarak diğer bölgelerden farklı bir seviyeye ulaştığının altını çizerek, Avrupa'da gerçekleşen kurumsallaşmayı ayrı bir yere koymaktadır. Gerçekten de, dünyanın geri kalan bölgeleri değerlendirildiğinde, Avrupa'daki gibi kurulduğundan bu yana varlığını aynı güç ile ve hatta daha güçlü bir şekilde sürdürebilen çok az örnek bulunmaktadır. Bu durum, dünyanın geri kalan bölgelerinde neden Avrupa'daki kadar başarılı kurumsallaşma örneklerinin görülmediği sorusunu öne çıkarmaktadır. Bu çalışma kapsamında incelenen Asya bölgesinde de zayıf ve esnek kurumsallaşma projelerinin geliştiği ve bu nedenle bu bölgedeki kurumsallaşmanın literatürde "soft" kurumsallaşma olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu durumun en önemli nedenleri, bölge devletleri arasındaki derin politik ve ekonomik farklılıkların yanı sıra, kurumsallaşmayı mümkün hale getirecek Avrupa örneğindeki benzer bir itici gücün ve üst kimliğin olmayışdır.

84 Aris, *a.g.e.*, s.30-31.

85 Huasheng, *a.g.m.*, s.455-456; Ünalçılar-Kocamaz, *a.g.m.*, s.138-139.

86 Ahmad, *a.g.m.*, s.130.

ŞİÖ örneğinde de bu sorunların örgütün daha fazla kurumsallaşamamasında etkili olduğu açıkça görülmektedir. Her ne kadar bu örgüt temel kuruluş amacı olan terör, ayrılıkçılık ve aşırılıkçılıkla mücadele bağlamında üye devletlerarasında başarılı bir işbirliği geliştirilmesine katkıda bulunmuş ve hatta bu sayede örgütün dış politikadan kültürel ilişkilere kadar farklı işbirliği alanlarında da işlevsel hale gelmesine yönelik projelerin geliştirilmesini sağlamış olsa da, örgütün geleceği hakkında halen önemli soru işaretleri bulunmaktadır. Geliştirilen Şanghay Ruhunun tüm üyeler tarafından benimsenen bir ideolojik kimlik yaratmada yetersiz kalışı, örgütün işlevlerini yerine getirmek için gerekli olan finansmanın sağlanması konusunda Çin ve Rusya dahil hiçbir devletin tüm yükü omuzlamak istememesi ve hatta örgüt içerisinde liderlik konusunda Çin ve Rusya arasındaki mevcut rekabet, ve son olarak tüm üye devletlerin örgütten farklı ve birbiriyle çatışan beklentiler içerisinde olması, örgütün kurumsallaşmasının ve geleceğinin önündeki önemli engeller olarak göze çarpmaktadır.

Tüm bu sorunlara rağmen ŞİÖ Asya'nın kurumsallaşma serüveni içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Zira örgüt Çin ve Rusya, ve hatta Hindistan gibi önemli ve birbirine rakip devletleri bir araya getirebilmektedir. Üstelik diğer birçok kurumsallaşma örneğinden farklı olarak üye devletlerin egemenliklerini zedelemeyen bir uluslararası işbirliği zemini yaratma çabası içerisinde. Bu açılarından değerlendirildiğinde ŞİÖ'nün hem bölgesel hem de küresel kurumsallaşma projelerine alternatif bir model olduğunu söylemek mümkündür. Ancak örgütün yukarıda sayılan problemleri aşım aşamayacağı ve içerisinde yaşanan güç mücadelelerini eritip varlığını koruyup koruyamayacağı önemli soru işaretleridir.

Kaynaklar

ACHARYA, Amitav, "How Ideas Spread: Whose Norm Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, 58, Bahar 2004, ss.239-275.

ACHARYA, Amitav, "Foundations of Collective Action in Asia: Theory and Practice of Regional Cooperation", Giovanni Capanelli ve Masahiro Kawai der., *The Political Economy of Asian Regionalism*, Springer, Tokyo, 2014, ss.19-38.

AHMAD, Ishtiaq, "Shanghai Cooperation Organization: China, Russia, and Regionalism in Central Asia", Howard Loeven ve Anja Zorob der., *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective: Concepts, Contents and Prospects*, Springer, Hollanda, 2018, ss.119-135.

ALLISON, Roy, "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia", *International Affairs*, 80, 3, 2004, ss.463-483.

ALLISON, Roy, "Virtual Regionalism, Regional Structures and Regime Security in Central Asia", *Central Asian Survey*, 27 (2), Haziran 2008, ss.185-202.

ARIS, Stephen, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*, Palgrave Macmillian, Birleşik Krallık, 2011.

AZARKAN, Ezeli, "The Interests of the Central Asian States and the Shanghai Cooperation Or-

ganization”, *Ege Akademik Bakış*, 10 (1), 2010, ss.395-420.

BARNETT, Michael, “Identity and Alliances in the Middle East”, Peter Katzenstein der., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996, ss.400-447.

BLANK, Stephen, “Making Sense of the Shanghai Cooperation Organization”, *Georgetown Journal of International Affairs*, Cilt 14, Sayı 2 (Yaz/Güz 2013), ss. 39-49

CHAO, Wen-Chic, “The Political Economy of China’s Rising Role in the Shanghai Cooperation Organization (SCO): Leading with Balance”, *The Chinese Economy*, Vol. 55, No:4, 2022, s.293-302.

CHUNG, Chien-peng, “China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization”, *Problems of Post-Communism*, Cilt 53, Sayı 5, Eylül/Ekim 2006, ss.3-14.

DADABAEV, Timur, “Shanghai Cooperation Organization (SCO) Regional Identity Formation from the Perspective of the Central Asia States”, *Journal of Contemporary China*, 23:85, ss.102-118.

DAS, Bijaya Kumar, “Eurasian Regional Security: The Role of Shangai Security Cooperation”, Rabindra Sen vd., der., *Conflicting Ideas: Travails of Regionalism in Asia*, Routledge, Manohar, 2019, ss.47-68.

HASNAT, Syed Farooq ve Awan, Zamurad, “Shanghai Cooperation Organization as a Platform for Regional Understanding: Its Economic, Political and Security Potential”, *Perceptions*, Cilt XXI, Sayı 1, Bahar 2016, ss.83-100.

HIGGOTT, Richard ve Timmerman, Martina, “Institutionalizing East Asia: Learning Lessons from Europe on Regionalism, Regionalization, Identity and Leadership”, Martina Timmerman ve Jitsuo Tsuchiyama der., *Institutionalizing Northeast Asia: Regional steps towards global governance*, United Nations Universtiy Press, Hong Kong, 2008, ss.43-62.

HUASHENG, Zhao, “China’s View of and Expectations from the Shanghai Cooperation Organization”, *Asian Survey*, Cilt 53, Sayı 3 (Mayıs-Haziran 2013), s.436-460.

JIN, Wang ve Dehang, Kong, “Counter-Terrorism Cooperation Between China and Central Asian States in the Shanghai Cooperation Organization”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, No. 1, s.65-79.

KEOHANE, Robert O. ve Nye, Joseph S., Jr, *Power and Interdependence*, Longman, Boston, 2012.

LANTEIGNE, Marc, “Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the ‘Crimea Effect’”, Helge Blakkisrud ve Elana Wilson Rowe, der., *Russia’s Turn to the East*, Palgrave Macmillian, İsviçre, 2018, ss.119-138.

MOLCHANOV, Mikhail A., “Russia–China Relations in Central Asia and the SCO”, David Lane ve Guichang Zhu (Ed.), *Changing Regional Alliances for China and the West*, Lanham, Lexington Books, 2017, ss. 133-150.

NURIMBETOV, Rakhmatulla, “The Shanghai cooperation organization: quo vadis?” *International Journal of Social Sciences*, 4(2), 2021, ss. 228-224.

PRADT, Tilmon, *The Prequel to China’s New Silk Road: Preparing the Ground in Central Asia*, Palgrave Macmillian, Singapur, 2020.

PRESIDENT of Russia (Rusya Başkanlık Resmi İnternet Sayfası), “SCO – a New Model of Successful International Cooperation”, 14 Haziran 2006, <http://en.kremlin.ru/events/president/>

transcripts/23633.

SAIF UR REHMAN, Muhammad, "Significance of Shanghai Cooperation Organization: Pakistan's Perspective", *Margalla Papers*, 2014, ss.65-84.

SCOTT-SMITH, Giles, "The Shanghai Cooperation Organization", Madeleine O. Holsi ve Joren Sellenlachs, der., *The Changing Global Order: Challenges and Prospects*, Springer, İsviçre, 2020, ss.177-192.

ŞANGHAY İşbirliği Örgütü, "The Samarkand Declaration of the Heads of State Council of the Shanghai Cooperation Organisation", 16 Eylül 2022, <http://eng.sectesco.org/documents/>

ŞANGHAY İşbirliği Örgütü, "Development Strategy of The Shanghai Cooperation Organization Until 2025", <https://eng.sco-russia2020.ru/images/17/25/172516.pdf>.

ŞANGHAY İşbirliği Örgütü, "Development Strategy of The Shanghai Cooperation Organization Until 2025", Temmuz 2015, <https://eng.sco-russia2020.ru/images/17/25/172516.pdf>

ŞANGHAY İşbirliği Örgütü, "Charter of the Shanghai Cooperation Organization", 7 Haziran 2002, <http://eng.sectesco.org/documents/>.

TIAN, Le, "As India, Pakistan Join SCO Summit What Does Its Expansion Mean?", CGTN, 06/07/2018, https://news.cgtn.com/news/3d3d414e7a59544f77457a6333566d54/share_p.html.

TROITSKIY, Mikhail, "A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization", Alyson J. K. Bailes vd., der., *The Shanghai Cooperation Organization*, Stockholm International Peace Research Institute 2007, ss.30-44

ÜNALDILAR-KOCAMAZ, Sinem, "The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization", *Uluslararası İlişkiler*, Vol.16, No.61, 2019, ss.127-141.

WILKINS, Thomas S., "Evolving Security Alignments of the Indo-Pacific: The US Alliances, the Shanghai Cooperation Organization, and ASEAN", *Japan Review*, Vol.3, No.2, Fall, 2019, ss.71-80.

YUAN, Jing-Dong, "China's Role in Establishing and Building the Shanghai Cooperation Organization", *Journal of Contemporary China*, 19:67, ss. 855-869.

ZHAO, Suisheng, "From Soft to Structured Regionalism: Building Regional Institutions in the Asia-Pacific", *Journal of Global Policy and Governance*, Cilt 2, Sayı 2, 2013, s.145-166.

Extended Abstract

The main purpose of this study is to examine the difference between the West and the rest of the world in the context of institutionalization projects. In the study, institutionalization efforts in the Asian region will be discussed and, unlike in the West, it will be argued that institutionalization has not developed sufficiently due to the lack of powers to lead institutionalization in the Asian region, the lack of a common identity to facilitate institutionalization, and the deep political and economic differences between the states of the region. In order to observe this claim, the study will evaluate the Shanghai Cooperation Organization (SCO), which was established in the post-Cold War and quickly became one of the most important organizations in the region.

When compared with the Western examples, especially with the EU, it is seen that the organization is weak in terms of the level of institutionalization. As a matter of fact, it was underlined at the 2015 Ufa Summit that the organization is definitely not a military alliance and has no concern for developing a supranational character. Therefore, although the organization has increased its level of institutionalization both horizontally and vertically, it is consciously stated by the members of the organization that the institutionalization level will be stopped at some point.

gazi

Akademik
Bakış

325

Cilt 16

Sayı 31

Kış 2022

However, as in other institutionalization projects in Asia, it is seen that the SCO has important institutionalization problems due to the lack of common identity or common ideology, leadership problems and conflicts of interest between members.

First of all, the functionality of the “Shanghai Spirit”, which is expected to keep the organization members together and forms the basis of the normative dimension of the organization, is an important question mark. Because to what extent the Shanghai Spirit can keep the political and social differences among its members emerges as an important problem. It is therefore difficult to argue that the Shanghai Spirit has become, or can become, a strong supreme identity and a supportive factor for institutionalization as much as the European identity in the EU example. In addition, the reflection of the Shanghai Spirit into the formal structure of the organization is one of its basic problems. Because, in accordance with the Shanghai Spirit, the fact that the founding agreement of the organization was not made with a binding and coercive rigidity leaves the implementation of the organization’s decisions to the consent of the members.

Leadership competition within the organization also emerges as an important problem in the institutionalization and future of the organization. Because the organization literature shows that there is a strong leadership behind successful organizations and this leadership usually comes from the country with the widest material power within the organization. With its strong economy, China is seen as the driving force of the organization. However, it is clear that Russia wants to put its own weight within the organization. For example, although China is said to have a more dominant role in the establishment and long-term institutionalization of the organization, since both China and other Central Asian states have weak, or almost negligible, multilateral cultures, Russia predominates the organization of the multilateral negotiations that began at the very end of the Cold War. This situation creates a competition between the two great powers in the context of the organization.

Another reason for the limited institutionalization level of the organization is the differences in political and economic interests between member states. Although the cooperation on security is seen as one of the most important achievements of the organization, one of the reasons why the SCO is not as successful as expected is that especially the Central Asian states do not trust and support the security functions of the organization. The Central Asian states are reluctant to join regional organizations that will damage their sovereignty and require power sharing in foreign policy. In addition to these, deepening the economic cooperation between the SCO members does not seem to be an easy task. Significant differences between members in terms of economic size cause members to have different economic interests.

Gors