



GAZIANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



Araştırma Makalesi • Research Article

Şangay İşbirliği Örgütü ve Orta Asya'da Bölgesel Güvenlik

The Shanghai Cooperation Organization and Regional Security in Central Asia

Muhammet Faruk ÇAKIR^{a*}

^a Dr. Öğretim Üyesi, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara / TÜRKİYE
ORCID: 0000-0002-0787-0047

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 9 Ocak 2024

Kabul tarihi: 12 Haziran 2024

Anahtar Kelimeler:

Bölgesel güvenlik,

Güvenlik kurumu,

Şangay İşbirliği Örgütü,

Orta Asya,

Çin.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: January 9, 2024

Accepted: June 12, 2024

Keywords:

Regional security,

Security institutions,

Shanghai Cooperation Organization,

Central Asia,

China.

ÖZ

Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ), gevşek örgütlenmiş, çok amaçlı bir uluslararası kurumdur. Entegrasyon düzeyi yüksek güvenlik kurumlarından farklı olarak ortak askerî yapı, hızlı müdahale gücü ve anlaşmazlıkları çözüm mekanizmasına sahip değildir. Bu durum, ŞİÖ'nün güvenlik alanındaki rolü ile ilgili olarak; örgüt, üyelerin, maruz kaldıkları güvenlik tehditlerinin üstesinden gelme ve bir bölgesel düzen kurma kabiliyetine anlamlı bir katkıda bulunma kapasitesine sahip midir sorusunu gündeme getirmektedir. Bu makalede, üye devletlerin örgütten yerine getirmesini bekledikleri işlevlere bakılarak bu soruya cevap verilebileceği önerilmektedir. Dolayısıyla bu makalede önce üye devletlerin ŞİÖ'den güvenlik alanında ifa etmesini beklediği işlevler tespit edilmeye çalışılmakta, daha sonra örgütün değişen küresel ve bölgesel şartlar altında bu işlevleri nasıl ve ne ölçüde yerine getirdiği tartışılmaktadır. Söz konusu güvenlik işlevleri sırasıyla şunlardır: Çin ve Rusya'nın izlediği Orta Asya siyasetleri arasında uyum sağlanması ve uyuma Orta Asyalı üyelerin dâhil olması işlevi, ulusötesi tehditlerle ortaklaşa mücadele işlevi ve Orta Asya'da Batı etkisini sınırlama işlevi. Bunlar arasında birinci işlevin; Çin ve Rusya'nın Orta Asya'ya yönelik olarak zıt siyasetler izlemeleri ve aralarındaki ikili ilişkilerde de Çin lehine asimetri ortaya çıkması durumu nedenleriyle, zamanla ŞİÖ'nün bölge güvenliğine yaptığı en önemli katkı hâline geldiği gözlemlenebilir. İşlevlerin birbiri ile bağlantılı olduğu ve birbirini etkilediği de bu çalışmada belirtilmiştir. Bu çalışmanın bulguları, bir güvenlik kurumunun bölgesel güvenliğe katkısı değerlendirilirken, entegrasyon düzeyine ilaveten bölgenin sahip olduğu kendine özgü şartların da hesaba katılması gerektiği kanaatini desteklemektedir.

ABSTRACT

The Shanghai Cooperation Organization (SCO) is a loosely organized, multi-purpose international institution. Unlike security institutions with a high level of integration, it has no integrated military structure, rapid reaction force, and a dispute resolution mechanism. This raises a fundamental question about the SCO's security role: Does the SCO have the capacity to contribute meaningfully to its members' ability to overcome the perceived threats to their security and to establish a regional order? This study suggests that this question can be answered by looking at the ability of the organization to fulfil the functions that are expected from it by the member states. For this reason, the functions that member states expect the SCO to perform in the field of security are identified in the first place, and then, it has been discussed how and to what extent the organization performs these functions under changing global and regional conditions. These security functions are ensuring an accord between the Central Asian policies pursued by China and Russia and the inclusion of Central Asian members in the accord, combating transnational threats, and the exclusion of the West from Central Asia. It can be observed that the first function has become the most important contribution of the SCO to regional security over time because China and Russia have pursued diverging policies towards the region and an asymmetry in favour of China has emerged in their bilateral relations. This study has also stated that the functions of the SCO are interconnected and affect each other. The findings of this study support the opinion that an evaluation of a security institution's contribution to regional security should take into account the region-specific conditions in addition to the level of integration in the regional organization.

* Sorumlu yazar/Corresponding author.
e-posta: mfcakir111@yahoo.com.tr

EXTENDED ABSTRACT

The Shanghai Cooperation Organization (SCO) is the successor to the Shanghai Five, formed in 1996 between China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, and Tajikistan. The purpose of the Shanghai Five was to help the member states speed up the resolution of border disputes and agree on confidence-building measures in military matters. Encouraged by the success of initial cooperation, Shanghai Five countries, plus Uzbekistan, formed the SCO as a multi-purpose institution in 2001. However, security has remained as the priority area of cooperation within the SCO framework.

The security cooperation within the SCO framework has been based on the principles of sovereignty, equality, non-interference in internal affairs, and respect for territorial integrity. The organization has also accepted that all relations between member states will be governed by an understanding called the Shanghai Spirit, which includes mutual trust, mutual benefit, equality, consultations, respect for the diversity of cultures, and aspiration toward common development.

In line with the principles it has adopted, the SCO has followed a model of cooperation that excludes a high level of integration. So the SCO is an organization that respects the concept of sovereignty to the maximum extent in its operation. Its institutions are intergovernmental. The decision-making mechanism is based on the principle of consensus. How to implement a decision taken by a SCO organ is left to the member states. As a result, the level of institutionalization in the SCO has been low. Unlike security institutions with a high level of integration, it has no integrated military structure, a rapid reaction force to intervene in emergencies within member states, and a mechanism to resolve disputes among member states. This raises a fundamental question about the SCO's security role: Does the SCO have the capacity to contribute meaningfully to its members' ability to overcome the perceived threats to their security and to establish a regional order? In this study, it is argued that answering this question by looking at the regional context (the benefits that the institution provides to its members by fulfilling the functions that are expected to be performed by the member states) rather than the level of integration may produce a better answer. In this study, it has been argued that the SCO contributes to regional security in Central Asia through the three functions it performs. The first, which is about the management of regional security relations in Central Asia in the post-Soviet era, is ensuring an accord between the Central Asian policies pursued by China and Russia and the inclusion of Central Asian members in the accord.

This function has grown in importance because Russia and China have pursued diverging policies towards the region. To reach its regional objectives, Russia has utilized its economic, political, military, and cultural ties with the Central Asian states as well as multilateral structures such as the Collective Security Treaty Organization and Eurasian Economic Union. China, on the other hand, initially tried to develop the SCO in line with its own goals. However, considering that economic integration in the SCO progressed slowly, it has attempted to develop its ties with the region through the Belt and Road Initiative. Therefore, there was a real danger of an open competition between the two states. The development of asymmetry in Sino-Russian bilateral relations in favour of China has also strengthened this possibility.

In preventing such a competition, the SCO played a leading role. Firstly, the SCO-centred diplomatic activity has been effective in harmonizing the foreign policies of the member states, smoothing different demands regarding cooperation within the SCO (such as energy club, free trade area, etc.), and facilitating the solution of regional security issues that are not addressed at the SCO level. Secondly, the SCO mechanism of cooperation has helped to the emergence of a division of labour between China and Russia; ensured that China's entrance into Central Asia was seen as legitimate; allowed members state to explain their positions by reference to SCO's principles when they failed to support other member's policies outside Central Asia; and facilitated the relations of Central Asian members with China and Russia.

The second function is to combat transnational threats. These threats were initially identified as terrorism, separatism, and extremism and were called the "three evils." It was China that proposed regional cooperation regarding terrorism, claiming that the Uyghurs resorted to terrorism motivated by ethnic separatism and religious extremism. Other member states supported China's proposal, expecting to combat better with the armed groups in their countries better. The regional Anti-Terrorism Structure (RATS) of the SCO undertook the task of coordinating the fight against what member states regarded as terrorist activities. RATS even organized military exercises to this end. Nevertheless, SCO's principles and other concerns have prevented the creation of a joint military force to fight terrorism. Over time, the SCO has added other threats to its list of transnational threats.

The third is the function of containing Western influence in Central Asia. The promotion of democracy in the region by the West was understood by SCO members as a violation of their sovereignty. In this context, attempts to change governments through social unrest (colour revolutions) were seen as illegitimate by all SCO member states. However, they have refrained from developing a mechanism to intervene in colour revolutions.

It is possible to establish complex connections between the functions of the SCO. For example, the first function not only enables the management of regional security but also strengthens the position of member states in combating transnational threats and opposing Western influence. In turn, good performance in the second and third functions increases the importance of the first function in the eyes of the members.

As the functions performed by the SCO help the members to realize their multiple interests, this institution has been the focus of regional security in Central Asia. Therefore, this study supports the idea that an evaluation of a security institution's contribution to regional security should also take into account the regional context.

Giriş

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Orta Asya'da beliren güvenlik sorunlarını ele almak için bir araya gelen devletler (Çin, Rusya, Kazakistan, Kırgızistan ve Tacikistan), 1996 yılında Şangay Beşlisi adı verilen grubu oluşturmuşlardır. Bu devletlere Özbekistan'ın da katılımıyla 2001 yılında Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ) kurulmuştur. ŞİÖ, çok boyutlu (siyaset ve güvenlik, ekonomi, kültürel ve insani ilişkiler alanlarında) iş birliğini hedeflemiştir. Örgüt, Soğuk Savaş sonrasında yaygınlaşan ve bölgesel meseleleri ele almak için bölge düzeyinde örgütlenmeyi öngören bölgeselcilik (*regionalism*) stratejisinin örneklerinden biridir (Alimov, 2018, s. 114).

Güvenlik, ŞİÖ'nün kuruluşundan itibaren öncelikli iş birliği alanı olmuştur. Buna rağmen, son yayımlanan gelişme strateji belgesinde belirtildiği gibi örgüt "supranasyonal yönetim organlarına sahip askerî veya siyasi blok veya ekonomik entegrasyon kurumu" hâline gelmeyi reddetmiştir (Shanghai Cooperation Organization, 2015, s. 3). Aynı zamanda ŞİÖ, örgüt içinde iş birliğinin (güvenlik alanı dâhil); egemenlik, eşitlik, içişlerine karışmama ve toprak bütünlüğüne saygı ilkelerine göre yürütüleceğini belirtmiştir. Ayrıca üyeler arasındaki her türlü ilişkide, Şangay Ruhu adı verilen ve karşılıklı güven, karşılıklı yarar, eşitlik, istişare, kültürel çeşitliliğe ve birlikte kalkınma amaçlarına saygı ilkelerini içeren bir anlayışın geçerli olacağı örgütün resmî belgelerinin tamamına yakınında tekrarlanmaktadır (bknz., Shanghai Cooperation Organization, 2015, s. 3-4).

ŞİÖ'nün egemenliği merkeze alan değerleri; örgütün organlarının hükümetler arası olması, karar verme mekanizmasının konsensüs ilkesine dayanması ve verilen kararların üye devlet tarafından kendi rızası ile ve kendi iç sistemine göre uygulanması için fikri dayanağı sağlamıştır (Aris, 2011, s. 20-21; Alimov, 2018, s. 115). Bunun bir yansıması olarak örgütün güvenlik boyutunda egemenlik vurgusu ile bağdaşmayan supranasyonal nitelikli organlara sahip olmaması özellikle dikkat çekicidir. Nitekim örgütün dış tehdide karşı ortak askerî yapı, üyeler arasındaki anlaşmazlıkları çözüm mekanizması veya üye devletlerdeki krizlere müdahale edecek bir mekanizma vb. oluşturmadığı görülmektedir.¹

ŞİÖ'nün supranasyonal örgütlenme ve yönetim modelini reddetmesi, örgütün Orta Asya bölgesinin güvenliğine katkıda bulunma kabiliyetinin sorgulanmasının nedenlerinden biridir. Bu tarz bir sorgulama, Batıda İkinci Dünya Savaşından sonra yaygın kabul gören supranasyonal kurumlar eliyle bölgeselcilik siyaseti yürütülmesi anlayışı temelinde yapılmaktadır. Stephen Aris'in (2009, s. 460) "supranasyonal kurumsalcılık" diye adlandırdığı bu anlayış; fonksiyonalist, neo-liberal kurumsalcı veya inşacı teorik perspektiflere dayanılarak savunulmaktadır. Söz konusu anlayış, liberal demokrasiler arasında bölgesel iş birliğini açıklamak için geliştirilmiştir. Supranasyonal kurumsalcılık anlayışına göre liberal demokrasiler, aralarındaki ilişkileri yönetecek ilkeleri ve normları (ortak kimlik ve birliktelik ruhu bu ilke ve normlar üzerine inşa edilmektedir) birlikte belirlemeyebilir ve bu ilke ve normlar temelinde iş birliğini çeşitli alanlarda hayata geçirecek ulus-devlet üstü yetkilere sahip kurumları oluşturabilirler. Böyle bir temelde gelişen iş birliği, karşılıklı güveni artırır. Öyle ki liberal demokrasiler, arasındaki etkileşimde "güvenlik ikilemi" ile karşılaşmaz. Dolayısıyla, gerçek anlamda yani herkesin yararını temin eden bölgeselcilik, liberal demokrasiler arasında

¹ Üye devletlerle ilgili maddi gerçeklikler de (örneğin, üyeler arasında güç asimetrisi, geçmişte yaşanan husumetler, karşılıklı güvenin zayıflığı ve çıkar farklılıkları gibi) kurumlaşma düzeyinin zayıf kalmasında etkili olmuştur.

gerçekleşebilir (Aris, 2009, s. 458; Pempel, 2012, s. 222-227). Bu bakış açısından değerlendirildiğinde ŞİÖ, üyeleri liberal demokrasi ile yönetilmediği için egemenlik ilkesine dayanan kurumlaşma, karar verme ve uygulama anlayışını benimsemiştir. Böylece ŞİÖ üyeleri arasındaki ilişkilerde güvensizliği giderecek ortak kimlik ve birliktelik ruhunun gelişmesine müsait bir ortam oluşmamıştır. Dolayısıyla bir kurum olarak ŞİÖ, üyelerinin güvenliğini etkileyen risk ve tehditlere karşı mücadeleye ve ortak yarar esasında bölgesel bir düzen kurulmasına anlamlı katkıda bulunma kabiliyeti sınırlı bir yapıdır (bknz., Aris, 2009, s. 458-459).

Uygulamada Soğuk Savaş sonrası dönemde özellikle Doğu Asya'da Batı türü supranasyonal entegrasyon modelini takip etmeyen fakat bölgesel güvenlik açısından önem atfedilen Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği, Asya'da İş birliği ve Güven Arttırıcı Önlemler Konferansı ve ŞİÖ gibi kurumlar dikkat çekmeye başlamıştır. Bu gelişme, Batı dışında gerçekleşen bölgesel iş birliğine, entegrasyon modeli yerine bölgenin ve katılımcı devletlerin şartlarına uyan bir anlayışla bakılabileceği düşüncesine yol açmıştır. Bu düşünce, bir örgütün bölgesel güvenliğe katkısını değerlendirmek için üye devletlerin neleri ortaklaşa mücadele edilmesi gereken güvenlik sorunları olarak gördüğü, bu sorunların niteliğini nasıl değerlendirdiği ve bunlarla mücadele etmek için hangi örgütlenme modelini seçtiği gibi faktörleri öne çıkarmaktadır. (Aris, 2009, s. 460) Üye devletlerin kendi güvenlik ihtiyaçlarını dikkate alarak örgüt için belirli bir kurumlaşma anlayışı ve yönetim tarzını tercih ettiklerine işaret eden Bailes ve Cottey (2006, s. 201) ise bu tercihin, üye devletlerin bölgesel kurumdan bekledikleri güvenlik işlevlerinin neler olduğuna göre değişiklik gösterdiğini belirtmektedir. Onlara göre bir bölgesel kurumdan güvenlik alanında ifa etmesi beklenen işlevler incelenerek bu kurumun bölgesel güvenliğe katkısı hakkında kanaat oluşturulabilir.

ŞİÖ de supranasyonal örgütlenme ve yönetim modelini tercih etmeyen bir güvenlik kurumudur. Bu nedenle bu makalede ŞİÖ'nün Orta Asya'nın güvenliğine katkısının, üye devletlerin örgütten beklediği işlevleri ifa etmesi ölçütü esas alınarak değerlendirilebileceği öngörülmüştür. Üye devletlerin bir güvenlik kurumundan ifa etmesini beklediği işlevler ise üye devletlerin karşılaştığı risk ve tehditler tarafından şekillendirilmektedir. Bu tespitten hareketle bir güvenlik kurumunun risk ve tehditlere karşı ortaklaşa mücadele edilmesini sağladığı ölçüde veya risk ve tehditlerin nitelik değiştirmesi hâlinde, değişimden kaynaklanan belirsizlikleri gidermeye katkıda bulunduğu ölçüde üye devletlerin beklediği işlevleri yerine getirdiği, dolayısıyla bölgesel güvenliğe katkıda bulunduğu belirtilebilir.

Bu makale, ŞİÖ'nün kendisinden beklenen işlevleri nasıl yerine getirdiği ve bölgesel güvenliğe katkıda bulunduğunu açıklamayı hedefleyen bir nitel vaka analizi çalışmasıdır. Örgütün kendisinden beklenen işlevleri nasıl ifa ettiği; bu süreci etkileyen sistemik, bölgesel ve devlet düzeyindeki faktörler ile ilgili olarak, tamamına yakını ikincil kaynaklardan elde edilen bilgi ve veriler ışığında analiz edilecektir.

Makalenin konusu üç başlık altında incelenecek olup; bölümlendirme, üye devletlerin ŞİÖ'nün kuruluşu aşamasında örgütten beklediği işlevler esasında yapılmıştır. Söz konusu işlevlerin örgütün kuruluş sürecinde (1991 yılında Çin-Sovyet görüşmeleri ile başlayıp 2001 yılında sonuçlanan süreçte) belirdiği varsayılabilir. Bu süreçte kurucu devletler şu güvenlik risk ve tehditlere karşı iş birliğini öngörmüşlerdir: sınırların belirsizliği ve karşılıklı güven eksikliği, bölgesel düzeyde gayri-askerî tehditler, uluslararası sistemde Batı'nın belirleyici konumda olması ve Batılı aktörlerin (özellikle ABD'nin) Orta Asya'ya nüfuz etmesi. Dolayısıyla kurucu devletlerin ŞİÖ'den yerine getirmesini beklediği işlevler; bölgesel çatışmaların/açık rekabetin önlenmesi, ulusötesi tehditlere karşı mücadele edilmesi ve bölge dışı güçlere karşı tutum geliştirilmesi olmuştur.

Bölgesel Çatışmaların Önlenmesi İşlevi

Bölgesel çatışmaların önlenmesi; post-Sovyet dönemin ilk yıllarında Çin, Rusya ve Orta Asya devletleri arasında gerçekleşen temasların temel hedefidir. Bu dönemde çatışma riski, Çin ile yeni bağımsızlığını kazanan komşuları arasındaki sınırlar (eski Çin-Sovyet sınırı) ile ilgili anlaşmazlıklar nedeniyle gündeme gelmiştir. Geçmişin mirası da çatışma riskini artırıcı rol oynamıştır. Bu bağlamda ilk olarak, Çin-Sovyet ayrılığı zikredilebilir. İki tarafın komünist ideolojiyi benimsemiş olması bile aralarında uzun süreli dayanışma üretememiş; sınır anlaşmazlıkları iki devleti 1969 yılında topyekûn savaşın eşiğine kadar getirmiştir. 1970'li yıllarda Çin ile ABD arasında gerçekleşen yumuşama ve Sovyetler Birliği'nin Çin aleyhine izlediği Doğu Türkistan politikası, Çin-Sovyet ayrılığını derinleştirmiştir. İki ülke arasında normalleşme süreci ancak Mihail Gorbaçov'un 1989 yılındaki Çin ziyareti ile başlayabilmiştir. İkincisi, Orta Asya devletlerinin selefi olan siyasi birimlerin tamamının 19. yüzyılda Rusya İmparatorluğu egemenliği altına düşmesidir. Sovyet döneminde idari sınırların yeniden çizilmesiyle oluşturulan Orta Asya cumhuriyetleri, dağılma sonrasında mevcut sınırları içinde bağımsızlıklarını kazanmıştır. Üçüncüsü, Orta Asya devletlerinin selefi olan siyasi birimler 18. yüzyılda Çin istilası korkusunu yaşamıştır. Bağımsızlığın ilk yıllarında Çin istilası korkusunun yerini, genel olarak Çin'in askerî potansiyeli ve özelde de çözülmemiş sınır meseleleri nedeniyle Çin'e karşı duyulan "yüksek düzeyde güvensizlik ve önyargı" almıştır (Aben, 2019, s. 56-57).

1990'lı yıllarda sınır anlaşmazlıkları konusunu diplomatik düzeyde ilk gündeme getiren devlet Çin olmuştur. Çünkü bağımsızlığını kazanan Orta Asya devletleri iç siyasal, ekonomik ve sosyal meseleler ve aralarındaki anlaşmazlıklar nedeniyle ortak güvenlik siyaseti geliştirememiştir (Lanteigne, 2007, s. 607). Rusya ise iç sorunlar ve uluslararası sistemde kendi yerini tanımlamakla meşgul olmuştur. Yine de güvenlik sorunlarının görüşülmesini kendi yararlarına gören Rusya ve Orta Asya devletleri Çin'in girişimine olumlu cevap vermişlerdir. Yapılan görüşmelerde ilk etapta sınır anlaşmazlıkları ele alınmıştır. Zamanla askerî konularda güven eksikliğinin de gündeme alındığı görüşmeler, Şangay Beşlisi adı verilen informal grubun oluşumuna yol açmıştır.

Şangay Beşlisi döneminde sınırlar ve askerî alanda güveni artırmak için 1996 ve 1997 yıllarında yapılan anlaşmalarla çatışma ihtimali giderilmiştir². Aynı zamanda kurumlaşmaya yönelik adımlar atılmıştır. Birincisi, güvenlik iş birliğinin amacının istikrar (bölgesel statükonun korunması) olduğu ve herkesin yararına olacak şekilde yürütüleceği belirlenmiştir. İkincisi, başta terörizm olmak üzere ulusötesi tehditlere karşı iş birliği ele alınmıştır. Üçüncüsü, iş birliğinin diğer alanlara yayılması kabul edilmiştir (Rožanov, 2013, s. 37-38). Bu adımlar sonucunda, 15 Haziran 2001 tarihinde Terörizm, Ayrılıkçılık ve Aşırılığa Karşı Mücadele İçin Şangay Konvansiyonu imzalanmış ve ŞİÖ'nün kuruluşu ilan edilmiştir. 2002 yılında ise örgütün Kuruluş Belgesi onaylanmıştır. Adı geçen belgelerde öngörülen kurumların (Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Dış İşleri Bakanları Konseyi, Sekreterlik ve Bölgesel Terörizm ile Mücadele Merkezi) oluşumu 2004 yılına kadar tamamlanmıştır.

ŞİÖ'nün faaliyetlerine başlaması, ciddi anlaşmazlık ihtimalini gündemden tamamen düşürmemiştir. Bu konuda özellikle üç faktörün belirleyici etkisinden bahsedilebilir. İlki ŞİÖ, gevşek iş birliği modeli gereği güvenlik risk ve tehditleri ile ortaklaşa mücadeleyi amaçlayan

² Söz konusu anlaşmalar Şangay ve Moskova'da yapılmıştır. Güven artırıcı önlemleri içeren anlaşma ile katılımcı devletler, ortak sınırlar boyunca 100 kilometrelik bir alanda askerî birlik ve silah sistemlerini azaltmaya ve uygulamayı denetlemek içinde bir ortak mekanizma kurmaya karar vermiştir (Rožanov, 2013, s. 37-38).

supranasyonal mekanizmalar geliştirmemiştir. İkincisi, üyeler arasında karşılıklı güveni zayıflatan tarihsel miras, arka planda da olsa etkisini sürdürmeye devam etmiştir. En önemlisi örgütün ortak liderleri konumundaki Çin ve Rusya'nın izledikleri Orta Asya siyasetlerinde sistemik faktörlere ilaveten kendi tarihi gerçekleri, güvenlik kaygıları, ekonomik çıkarları³ ve bölge dışı ülkelerle (özellikle ABD ile) ilişkileri de belirleyici faktörler arasında yer almıştır. İkinci grupta yer alan faktörler, aşağıda belirtileceği gibi iki devletin Orta Asya siyasetlerinde, hâlen devam eden kimi farklılıkların belirmesine neden olmuştur. Dolayısıyla teorik olarak iki ülke arasında açık rekabet (Orta Asya siyasetleri nedeniyle karşı karşıya gelme) ihtimali gündemde kalmıştır.

Çin ve Rusya arasında açık rekabet, Orta Asya'yı istikrarsızlaştırma potansiyeline sahiptir. Çünkü Orta Asya'da etkinlik kazanmak isteyen bölge içi ve dışı aktörlerin tamamının karışacağı bir güç mücadelesine (19. yüzyılda İngiltere ve Rusya arasında yaşanan "büyük oyun" benzeri bir mücadeleye) yol açabilecektir. Çin ve Rusya'nın ŞİÖ'yü kurmak suretiyle bölgede "birlikte var olma ve Orta Asya ile ilişkilerini açık bir çatışmaya girmeden yönetme" (Bailes ve Dunay, 2007, s. 28) iradesini gösterdiği dikkate alındığında, Şangay Beşlisi'nin üstlendiği üyeler arasında çatışmayı önleme işlevinin ŞİÖ döneminde içeriği değişerek, Çin ve Rusya'nın Orta Asya siyasetleri arasında uyum sağlama ve Orta Asya devletlerini de uyuma dâhil etme işlevine dönüştüğü söylenebilir. Aşağıda önce Rusya ve Çin'in bölgesel siyasetlerinin ana unsurları anlatılacak, daha sonra farklı siyasetlerin açık rekabete yol açmamasının nedenleri (ŞİÖ'nün rolü dâhil) değerlendirilecektir.

Rusya ve Çin'in Orta Asya siyasetleri

Post-Sovyet dönemin ilk yıllarında iç ekonomik ve siyasi meseleler ile meşgul olan Rusya, bir süre sonra büyük güç statüsünü canlandırmaya yönelik adımlar atmaya başlamıştır. Bu kapsamda eski Sovyet coğrafyasını Rusya'nın öncelikli etki alanı ve güvenliğinden sorumlu olduğu alan olarak gören güvenlik siyasetini (yakın çevre doktrini) geliştirmiştir (Haas, 2013, s. 35). Rusya'nın Orta Asya siyaseti de yakın çevre doktrininin bölgeye uygulanmasıdır. Bu siyasetinin hedefleri arasında bölge ile geçmişte kurulan ekonomik, siyasi, kültürel ve askerî bağları canlandırmak; Rus azınlığı korumak; enerji kaynaklarının dış pazarlara ulaştırılmasında tek el konumunu sürdürmek; Moskova yanlısı rejimleri korumak; elitler arası bağları sürdürmek; bölge dışı güçlerin bölgede etkinlik kazanmasını önlemek gibi hedefler sayılabilir (Bailes ve Dunay, 2007, s. 13; Frost, 2009, s. 85).

Post-Sovyet dönemde Çin ise Orta Asya siyasetini, genel dış politika çizgisi ve iç güvenlik anlayışı doğrultusunda geliştirmiştir. 1990'lı yıllarda hızla kalkınan ve dünya ekonomisi ile bütünleşen Çin, ekonomik gücü, ulusal gücün en temel bileşeni olarak değerlendirmiştir. Dış politikasını da Çin ekonomisinin enerji, hammadde ve pazar gibi ihtiyaçlarını merkeze alan bir anlayışla yürütmeye başlamıştır. Bu dış politikayı yürütürken kendisini barışçı yollarla yükselen, komşularına karşı emperyalist emelleri bulunmayan, ilişkilerinde eşitlik ilkesine riayet eden ve karşılıklı yarara dayalı ekonomik ve siyasi iş birliğini öneren bir ülke olarak takdim etmiştir. Ayrıca mevcut dünya siyasi ve ekonomik sisteminin Batı dışındaki dünyanın taleplerine duyarsız kaldığını ileri sürerek, çok taraflı düzen istediğini belirtmiştir (Serikkaliyeva, 2019, s. 71-72). Komşularını ürkütmemek ve kısmen de bölgeselciliği teşvik etmek için bölgesel kurumlara katılmayı dış politikasının önemli bir unsuru hâline getirmiştir. Diplomatik ve ekonomik imkânlarını da bu doğrultuda kullanmaya

³ İç şartlardan kaynaklanan kısa vadeli ekonomik ve jeopolitik çıkarlar, iki ülke arasında daha yakın bağlar kurulmasını engelleyen faktörlerdir (Korolev ve Portyakov 2018, s. 416-417).

başlamıştır. Çin'in iç güvenlik anlayışı ise Çin'in bütünlüğü anlayışına dayanmıştır. Bu anlayışın bir boyutu, Hong Kong, Makao ve Tayvan'ın yeniden Çin'e katılmasıdır (ilk ikisi 2000 yılına kadar gerçekleşmiştir). Diğer boyutu ise Çin'in Kazakistan, Kırgızistan ve Tacikistan ile sınırları (toplam 1700 km) boyunca konumlanan ve ülkenin geri kalanı ile bağları zayıf olan Sincan-Uygur Özerk Bölgesi'nin (tarihi ismiyle Doğu Türkistan'ın) Çin ile bağlarını kuvvetlendirmektir (Lee, 2012, s. 77; Clarke, 2016, s. 564-565, 570-571).

Çin, Orta Asya'ya ağırlıklı olarak enerji ihtiyacı ve Sincan-Uygur bölgesi ile ilgili amaçlarını gerçekleştirmek için ilgi göstermiştir⁴. Orta Asya devletleri ile bağlarını geliştirirken de kalkınmayı merkeze alan bir yaklaşımı benimsemiştir. Çünkü Çin'e göre Sincan-Uygur bölgesindeki ayrılıkçı talepler ve Çin karşıtı eylemler, bölgenin nispi geri kalmışlığı ile yakından alakalıdır. Yapılacak yatırımlarla Sincan-Uygur bölgesi kalkındığında, bölgenin Çin ekonomisi ile entegrasyonu gerçekleşecek ve aynı zamanda ayrılıkçılık son bulacaktır. Ayrıca Çin'e göre Orta Asya devletlerindeki siyasi ve sosyal sorunlar, Çin de dâhil geniş bir coğrafyada güvenlik ve istikrarı bozabilecek türden sorunlardır ve temel kaynağı da geri kalmışlıktır. Daha da önemlisi Çin'e göre Sincan-Uygur bölgesinin ve Orta Asya devletlerinin kalkınması, birlikte ele alınması gereken bir meseledir. Çünkü denize çıkışı bulunmayan her iki alanın kalkınması için aralarındaki ekonomik bağları geliştirmeye ihtiyaç vardır. Zamanla Çin, Orta Asya ile ilgili olarak "batıya açılma" adını verdiği siyaseti geliştirmiştir. Bu siyaset ile hem Çin'in tamamının hem de Orta Asya'nın dünya ekonomisi ile bütünleşmesini bir ileri aşamaya taşımayı hedeflemiştir (Clarke, 2016, s. 564-565, 574; Tukmadiyeva, 2023, s. 106).

İki devlet, Orta Asya siyasetlerinin öngördüğü hedeflere ulaşmak için farklı araçlara öncelik vermiştir. Bu bağlamda Rusya, Orta Asya devletleri ile ikili ilişkilere ve Avrasya Ekonomik Birliği (AEB) ve Kolektif Güvenlik Antlaşması Örgütü (KGAÖ) gibi formel ve Rusya-Orta Asya (5+1) Zirvesi gibi informal örgütlenmelerden yararlanmıştır. Rusya'nın Orta Asya ile ilişkilerinde çok taraflı örgütlenmelere yer vermesinde; Sovyetler Birliği'ne kıyasla ekonomik ve askerî kabiliyetlerinin zayıflaması ve eski Sovyet coğrafyası ile devam eden çok boyutlu bağları (ekonomik, siyasi, askerî, kültürel bağlar ve elitler düzeyinde devam eden bağlar) da etkili olmuştur. Bu bağlar kimi zaman Rusya'nın Orta Asya ile ilişkilerinde ŞİÖ'den daha önemli olabilmiştir (Bailes ve Dunay, 2007, s. 10).

Kurumlar içinde yakın çevre doktrininin hedeflerine en bariz katkıda bulunanlar, AEB ve KGAÖ'dür. Çünkü her ikisinde de Rusya, belirleyici ve buyurucu güç konumundadır (Bailes ve Dunay, 2007, s. 14). Bunlardan AEB, post-Sovyet coğrafyada, Rusya'nın tercihlerine uygun ekonomik düzen kurma girişimidir. Avrupa Birliği tarzı ekonomik entegrasyonu hedeflemiştir. Örgüt, bu hedefine yaklaşmasa da en azından gümrük birliği kurmayı ve bu sayede üye devletlerin iç pazarını dışa karşı yüksek vergilerle korumayı başarmıştır. KGAÖ; Rusya, Özbekistan hariç ŞİÖ'nün Orta Asyalı üyeleri, Belarus ve Ermenistan'ın katıldığı bir kolektif savunma örgütüdür. Örgütte başlıca güvenlik tedarikçisi Rusya'dır. Rusya ile diğer üyeler arasındaki ikili savunma anlaşmaları ve elitler arası bağlar, örgüt içinde Rus etkisini artıran faktörlerdir. Kırgızistan ve Tacikistan'daki askerî tesislerde bulunan Rus güçleri, örgüte hızlı müdahale kabiliyeti sağlamaktadır. Örgüt, düzenlediği askerî tatbikatlar vasıtasıyla Orta Asya devletleri yetkililerine anti-terör taktikleri öğretmektedir. Üye devletlere Rus silahlarının temini de örgüt aracılığıyla gerçekleşmektedir (Frost, 2009, s. 84). Frost'a göre (2009, s. 92-94)

⁴ Çin'in Orta Asya siyasetinde özerk bölgenin rolünü öne çıkaran literatürün özeti için bakınız, Tukmadiyeva, 2013, s. 87-89.

KGAÖ vasıtasıyla kurulan askerî bağlar, siyaseten Orta Asya'da Rus yanlısı yönetimlerin sürdürülmesine yardımcı olmaktadır.

Çin, Orta Asya'daki hedeflerine öncelikle ŞİÖ vasıtasıyla ulaşmaya çalışmışsa da aşağıda değinileceği ŞİÖ içinde ekonomik entegrasyon çabaları zayıf kalınca, Orta Asya siyasetini “Batıya açılma” politikası ile desteklemiştir. Bu kapsamda ilk olarak Orta Asya devletleri ile enerji bağlarını (boru hatları inşası dâhil) geliştirmeye çalışmıştır. İkincisi, Orta Asya devletleri ile ticaret hacmini artırmak için yoğun çaba harcamıştır. En önemlisi, Çin ile Batı Asya, Afrika ve Avrupa arasında her türlü ekonomik bağı geliştirmek için kıtalar arası ulaşım ve iletişim ağı inşasını içeren girişimi (nihai adıyla Kuşak Yol Projesi) 2013 yılında başlatmıştır. Bu girişimin kara ayağına İpek Yolu Ekonomik Kuşağı (bundan sonra kısaca İpek Yolu diye anılacaktır) adı verilmiştir⁵. İpek Yolu içinde yer alan güzergâhlardan birisinin (orta koridor) Orta Asya'dan geçmesi planlanmıştır.

Rusya ve Çin'in izlediği siyaset, her ikisinin de Orta Asya'da etkisinin artması ile sonuçlanmıştır. Rusya'nın bölge devletleri ile geliştirdiği çok boyutlu ilişkiler, bu ülkenin Orta Asya'da ekonomik, siyasi, askerî ve kültürel alanlarda en etkili aktör konumunu sürdürmesini sağlamıştır (Silvan, 2021, s. 3-8). Öyle ki Orta Asya devletleri için “Rusya ile yakın ilişkiler ve hatta ittifak ilişkileri” geliştirmek, “bir zorunluluk” olmaya devam etmiştir (Aben, 2019: 57). Böyle bir sonucun ortaya çıkması, Rusya'nın statüsünü koruma çabalarının nispi başarısını göstermektedir. Çünkü bu sonuç, ülkeden ülkeye derece farklılığı gözlemlense de Orta Asya devletlerinin Rusya'ya bağımlılığı azaltmayı istemelerine (Silvan, 2021, s. 3) ve bu amaçla dış bağlantılarını çeşitlendirmelerine (çok boyutlu dış politika izlemelerine) rağmen elde edilmiştir.

Çin'in izlediği Orta Asya siyaseti de başarılı olmuştur. Çünkü 1990'larda ŞİÖ'nün kuruluşu sürecinde gelişmeye başlayan Çin-Orta Asya ilişkileri, Batıya açılma siyaseti ile birlikte ivme kazanmıştır. Özellikle ekonomik alanda bütün sektörlerde (enerji, ticaret, finansman, alt-yapı inşası vb.) Çin-Orta Asya ilişkileri hızla gelişmiştir. Sonuçta Çin, Orta Asya devletlerinin en büyük veya ikinci ticaret ortağı ve bölgede en fazla doğrudan yabancı yatırım yapan ülke olmuştur. Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ı Çin'e bağlayan petrol ve doğalgaz boru hatlarının inşa edilmesi sonucunda Rusya'nın enerji satışındaki tekeli kırılmıştır. Henüz Rusya ile karşılaştırılacak düzeyde olmamakla birlikte kültürel, siyasi ve askerî ilişkiler de geliştirmeye başlamıştır. Ayrıca bu alanlardaki ilişkiler gelişme potansiyeline sahiptir. Çünkü Çin'in yüksek miktarda sermaye sağlaması ve yönetimin demokratikleşmesi gibi şartlar ileri sürmeysi, Orta Asya devletlerindeki elitlerin Çin' karşı duydukları şüpheyi zayıflatmıştır. Orta Asya devletlerinin izlediği çok boyutlu dış politika da Rusya ve Batıyı dengelemek amacıyla Çin ile bağları geliştirmeye yönelen bir diğer faktör olmuştur (Bailes ve Dunay, 2007, s. 37-39; Haas, 2013, s. 31-33; Silvan, 2021, s. 5-7).⁶

Özetle post-Sovyet dönemde Rusya, Orta Asya'da belirleyici aktör olma pozisyonunu koruyabilmiş; Çin ise Soğuk Savaş döneminde kendisine kapalı olan ve post-Sovyet dönemde

⁵ Kara ayağını oluşturan İpek Yolu da dahil olmak üzere Kuşak Yol Projesi, Çin'in mali katkısıyla ulaşım ve iletişim ağı inşası yanı sıra “siyaset koordinasyonu, yerel para ile ticaret, ticaretin kolaylaşması ve haktan halka temaslar” alanlarında bağları geliştirmeyi hedeflemektedir (Gabuev, 2016, s. 64). Bu nedenle, inşa edilecek altyapının uzun vadede bölgesel entegrasyonun katalizörü olabileceği düşünülmektedir (Alimov, 2018, s. 119).

⁶ Bu değerlendirmeler Çin'in Orta Asya ile ekonomik ilişkilerinin sorunsuz geliştiğini iddia etmez. Örneğin, Çinli şirketlerin toprak satın almasına veya kiralamasına ve Çinli işçi çalıştırmasına karşı toplum tepki göstermiştir. Çin yatırımlarından yöneticilerin haksız kazanç sağlandığı iddiaları da mevcuttur. Pekin'in “tek Çin” politikasına destek elde etmeye çalıştığı veya en azından Uygurlara kötü muamelenin eleştirilmesini önlemeye çalıştığı da bilinmektedir (Troitskiy, 2007, s. 39-40).

Rusya'nın etki alanı olarak gördüğü bir coğrafyada etkin bir aktör hâline gelmiştir. İki de siyasetlerini yürütmek için kendilerine özgü araçları (Rusya, ikili ilişkilere, AEB ve KGAÖ'ye; Çin, Batıya açılma politikasına ve ikili ilişkilere) da kullanmaya devam etmiştir (Makocki ve Popescu, 2016, s. 41-45). Böylece Orta Asya dolayısıyla Çin ile Rusya arasında açık rekabet ihtimali gündemde kalmıştır.

Çin-Rus ilişkilerinde 1990'larda ortaya çıkmaya başlayan ve zamanla belirginleşen asimetrisinin de açık rekabet ihtimalini artırıcı etkisinden bahsedilebilir. Asimetri ile kastedilen Çin'in hızla kalkınması sonucunda Rusya ile ticarete ve silahlar dâhil teknoloji ürünleri alımına ihtiyacının azalması; zamanla Rusya'nın Çin ile ilişkiler geliştirmeye daha fazla ihtiyaç duyan taraf hâline gelmesidir. Bu süreçte ilk olarak Çin'in dış ticaretinde Rusya'nın nispi payı azalmış, 2008 yılında Çin'in Rusya'ya ihracatı rakamsal olarak ithalatını aşmıştır. Yine Çin, Rusya'dan ileri teknoloji ürünü mal ve silahlar temin eden konumundan, daha çok petrol ve doğal gaz alan konumuna ilerlemiştir. Üçüncüsü, Rusya'nın uzak doğudaki bölgelerinin gelişimi bakımından Çin ile ticaret belirleyici hâle gelmiştir. Dördüncüsü, İpek Yolu'nun Rus toprakları üzerinden geçmesi planlanan kuzey hattının Ukrayna savaşının etkisiyle geri planda kalması, Rusya açısından olumsuz olmuştur. Çünkü Çin'in ekonomik alanda daha etkin olduğu orta koridorun ve Pakistan üzerinden güneye sağlanacak bağlantının önemini artırmıştır. Son olarak Rusya, 2013 yılında Asya'ya Açılım politikasını ilan etmiş daha sonra da ekonomik iş birliğine öncelik veren Büyük Avrasya Ortaklığı kurulması önerisinde bulunmuştur. Rusya'nın bu önerisinin uygulamada karşılık bulabilmesi bakımından Çin-Rus iş birliği belirleyici öneme sahiptir (Mirza ve Ayub, 2021, s. 442-446). Sayılan gelişmelerin net sonucu olarak Çin-Rus ilişkilerinde Rusya'nın küçük ortak konumuna düşmesi ihtimali belirmektedir. Sistemik faktörler, özellikle Batıyı dengeleme ihtiyacı, Rus karar vericileri gelecekte küçük ortak konumunu kabule zorlayabilir. Fakat mevcut durumda Rusya; siyasi, askerî ve kültürel alanlarda Orta Asya bölgesinde tali aktör rolünü kabul etmeyecek görünmektedir. Dolayısıyla Orta Asya'da Rus etkisini zayıflatacak ve Çin etkisini artıracak her türlü gelişme (İpek Yolu gibi stratejik sonuçlar üreten ekonomik girişimler dâhil), açık rekabet ihtimalini desteklemektedir (Gabuev, 2016, s. 67)⁷.

Çin-Rus Rekabetinin Gerçekleşmesine İlişkin Açıklamalar

Çin ile Rusya'nın Orta Asya siyasetlerinin iki ülke arasında açık rekabete yol açmaması ilk olarak uluslararası sistemde güç ilişkileri, bir diğer ifadeyle Rusya ve Çin'in ABD ile ilişkilerinin gerginleşmesi nedeniyle ortaya çıkan Batıya karşı dayanışma yapma ihtiyacı merkeze alınarak açıklanabilir. Çin ve Rusya, genelde Batı merkezli uluslararası ekonomik ve siyasi düzeni özelde ise Amerikan hegemonyasını 1990'lardan beri eleştiren ülkeler arasında yer almıştır. İki ülke, çok kutuplu sistem taleplerini ŞİÖ vasıtasıyla da dile getirmişlerdir. İki ülkenin Batıdan tehdit algısı, ABD'nin Afganistan'daki askerî varlığının kalıcı olduğunun anlaşıldığı 2000'lerin ortasında belirginleşmeye başlamıştır. Hatta ABD'nin Kırgızistan ve Özbekistan'daki askerî varlığına 2005 yılında ŞİÖ bildirisi ile itiraz edilmiştir. Yine de Amerikan karşıtlığının Çin ve Rusya'nın Orta Asya siyasetleri üzerinde belirgin etkisi, Rusya'nın 2014 Ukrayna/Kırım olayları nedeniyle yaptırımlara maruz kalması ile ortaya çıkmaya başlamış ve ABD'nin Çin'i en önemli güvenlik tehdidi olarak görmeye başlaması (2018) sonrasında da somutlaşmıştır. ABD karşısında birbirlerinin desteğine ihtiyaç duyan Çin

⁷ Bu tür gelişmelere yenileri de eklenebilir. Örneğin, Carlson'a (2023, s. 1) göre Çin'in 18-19 Mayıs 2023 tarihinde yapılan Çin-Orta Asya zirvesinde verdiği yeni yatırım ve güvenlik işbirliği sözü, ABD'nin Afganistan'dan çekilmesi ile oluşan boşluktan yararlanarak etkisini yayma girişimidir.

ve Rusya'nın ikili ilişkileri derinleşmiştir. Bu ilişkiler askerî ittifak düzeyine ulaşmamıştır fakat stratejik ortaklık seviyesinin çok ötesine geçmiştir (Lukin, 2021, s. 364, 367-371).

Çin-Rus yakınlaşması, iki bakımdan konumuzla alakalıdır. Birincisi, 2000'li yıllar boyunca Çin ve Rusya'nın başta ABD olmak üzere Batı dünyası ile ilişkileri (Çin'in kapsamlı ekonomik ilişkileri; Rusya'nın ise kültürel ve sosyal bağları), taraflar arasında karşılıklı kuşkuya neden olmuştur. Özellikle Çin, Çin-Amerikan ilişkilerinin gerginleşmesine kadar, Rusya'nın Batı ile yaşadığı gerginliklerde Rusya'ya desteğini sınırlı tutmuş; Çin-Rus ilişkilerinde stratejik boyutun derinleşmesini istememiştir (Lukin, 2021, s. 364). Tarafların ABD ile ilişkileri kötüleşince, Amerikan faktörünün neden olduğu karşılıklı kuşku zayıflamıştır. İkincisi, Çin-Rus ilişkilerinin derinleşmesi, dolaylı olarak, ŞİÖ içinde birlikte hareket etmenin önemini artırmıştır (Aris, 2011: 172-173). Üçüncüsü, ikili ilişkilerin derinleşmesi, tarafların Orta Asya meselelerinde karşılıklı tolerans düzeyini yükseltmiştir (Lukin, 2021, s. 373). Örneğin, Rusya 2013 yılında ilan edilen ve AEB merkezli entegrasyona zarar vermesi dâhil Rusya aleyhine sonuçlar doğurabileceğini öngördüğü İpek Yolu'nu (Makocki ve Popescu, 2016, s. 41-42), Çin'in Orta Asya'da üstünlük kurma girişimi olarak algılamıştır. Fakat Kırım'ın ilhakı nedeniyle Batı yaptırımları ile karşılaşınca, Çin'e karşı tavrını gözden geçirmiştir (Gabuev, 2016, s. 62-63).

ŞİÖ'nün Rolü

Çin ve Rusya arasında açık rekabetin yaşanmaması, ŞİÖ'nün rolü merkeze alınarak da açıklanabilir. Çünkü her ne kadar ŞİÖ supranasyonal yetkilere sahip kurumlar içermese de üyeler arasındaki ilişkileri düzenleyen ilkeler ortaya koyan ve hükümetler arası düzeyde daimî bölgesel iş birliğine imkân veren bir yapı (Alimov, 2018, s. 115) hâline gelebilmiştir. ŞİÖ, bu yapıyla hem Rusya ve Çin'in Orta Asya siyasetlerini uyum içinde yürütmelerine hem de bu uyuma bölge devletlerinin de eklenmesine yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla açık rekabetin gelişmesini önleyici rol oynamaktadır (Bailes ve Dunay, 2007, s. 28). Bu, örgütün güvenlik alanında üstlendiği en önemli işlemdir ve bölge devletleri arasında çatışmayı önleme işlevinin değişen şartlarda dönüşmüş hâlidir. Aşağıda ŞİÖ'nün bu işlevinin nasıl gerçekleştiği açıklanacaktır.

Birincisi, ŞİÖ, üye devletlerin karar vericilerinin hemen her düzeyde güvenlik meselelerini görüştüğü bir platformdur. Özellikle devlet ve hükümet başkanları, dışişleri ve savunma bakanları ve güvenlikten sorumlu birimlerin başkanları arasında düzenli toplantılar yapılmaktadır. Bunlar ikili düzeyde gerçekleşen diplomasi ile de desteklenmektedir. Bu diplomatik aktivitenin kendisi⁸ ve ürünü olarak ortaya çıkan her çeşit karar, üyeler arasında uyum sağlamanın başlıca aracıdır.

Bu kapsamda ilk olarak, üst düzey toplantılar sonrası yayımlanan bildirimlerden bahsedilebilir. Bu metinlerde üye devletlerin bölgesel ve hatta küresel meselelere dair ortak pozisyonlar yer almaktadır. Belirlenen ortak pozisyonlar, asgari müşterekleri temsil ettiği ve hayata geçirilmesi üyelere bırakıldığı için, entegrasyon düzeyi yüksek askerî ve siyasi blokların geliştirdiği türden ahenkleştirilmiş bölgesel siyaset niteliğini taşımayabilir. Fakat üye devletler arasında anlayış benzerliğini ve ele alınan meselelerde dayanışma isteğini göstermesi nedeniyle anlamlıdır (Troitskiy, 2007, s. 30; Aris, 2011, s. 51; Alimov, 2018, s. 115).

ŞİÖ'nün sağladığı diplomatik iklimde, bölgesel iş birliği ile ilgili zıt talepler de ele alınmaktadır. Rusya ve Çin'in kimi talepleri, ŞİÖ'nün güvenlik gündemini kendi siyasetini

⁸ Bailes ve Dunay'a (2007, s. 29) göre ŞİÖ'nün "varoluşu bile çatışma önlenmesi için yararlıdır".

yansıtacak şekilde belirleme, diğerinin gündemi belirlenmesini engelleme ve örgüt içinde iş birliğini kendisinin güçlü olduğu alanlara yönlendirme isteğini gösteren türden taleplerdir. Örneğin Rusya, örgütün güvenlik boyutunun Orta Asya'daki mevcut güvenlik yapısına "moral ve siyasi destek vermek" üzerinde odaklanmasını istemiştir. Bununla kastedilen KGAÖ'nün güvenlik işlerinden sorumlu başlıca organ olduğunun ŞİÖ tarafından benimsenmesidir. Böylece Rusya, Orta Asya coğrafyasında izlediği güvenlik siyasetini Çin'e onaylatmaya çalışmıştır (Facon, 2013, s. 471-475; Frost, 2009, s. 99). Yine Rusya, pratikte Orta Asya enerji kaynaklarının nakli konusunda Rus tekeli korumayı hedefleyen (Blank, 2008, s. 75-76) ŞİÖ enerji kulübü kurulmasını önermiştir. Çin ise örgütün ekonomik alana odaklanmasını, özellikle serbest ticaret bölgesi ve yatırım bankası kurmasını istemiştir. Bu talepler Çin'i Orta Asya coğrafyasında belirleyici ekonomik güç hâline getirebilecek (Gabuev, 2016, s. 65), dolayısıyla stratejik sonuçlar üretebilecek türden taleplerdir. Nitekim Rusya, ŞİÖ çatısı altında serbest ticaret bölgesi ve yatırım bankası kurulmasına sıcak bakmamış; Çin ise ŞİÖ'nün KGAÖ'yü onaylayan bir örgüt konumuna indirgenmesine ve Rusya'nın önerdiği şekliyle bir enerji kulübü kurulmasına karşı durmuştur (Facon, 2013, s. 470-472).

Bu farklılıkların ŞİÖ'yü işlevsiz hâle getirmesinin önüne geçilmesinde (farklılıkların yönetilmesinde) ŞİÖ'nün belirgin payı vardır. Çünkü reddedilen tekliflerle ilgili ŞİÖ merkezli veya bağlantılı diplomasi sayesinde taraflar birbirlerinin ilgili mesele hakkındaki görüşlerini öğrenmişler ve birçok zaman yeni bir uzlaşma zemini bulabilmişlerdir. Örneğin, Rusya'nın önerdiği şekliyle enerji kulübü reddedilmesine rağmen ŞİÖ enerji formu kurulmuş (ŞİÖ, 2023) ve enerji güvenliği konusu örgütün gündemine alınmıştır. ŞİÖ'nün KGAÖ'yü tamamlayan bir güvenlik kurumu olması reddedilmiş fakat iki kurum arasında uyum sağlanması kabul edilmiştir (Lanteigne, 2018, s. 127-128). ŞİÖ yatırım bankası henüz kurulmamıştır fakat taraflar bu konuyu hâlen değerlendirmektedir (ŞİÖ, 2023). ŞİÖ serbest ticaret bölgesi kurulması kabul görmemiş fakat ŞİÖ-AEB arasında koordinasyon sağlanması konusunda anlaşılmıştır. Yukarıda değinildiği gibi İpek Yolu ilan edildikten sonra Rusya, Çin'in AEB'yi işlevsiz hâle getirip Orta Asya'da ekonomik üstünlük kurmasından korkmuştur. Rusya'nın korkusu, İpek Yolu ile AEB arasında bağ kurulmasını öngören Mayıs 2015 tarihli ikili bildiri ile yatışmıştır. Bildiride, Çin ile AEB ülkeleri arasında serbest ticaret bölgesi için çalışma başlatılacağı ve bu konuda görüşmelerin ŞİÖ çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir (Gabuev, 2016, s. 64-71). Bu uzlaşma, örgütün Çin-Rus uyumuna yaptığı katkının bir diğer göstergesidir.

Bölgesel güvenliği ilgilendiren fakat ŞİÖ'nün karışmaktan sakındığı Orta Asya devletleri arasındaki sınır sorunları ve bu devletlerde yaşanan siyasi krizler gibi meselelerde bile örgüt vasıtasıyla gerçekleşen diplomatik etkileşimin dolaylı katkılarını görmek mümkündür. Örneğin, örgütün genel olarak üyeler arasında sağlamış olduğu yakınlaşma, Kırgız-Tacik sınır çatışmalarında tarafların uzlaşmasına yardımcı olmuştur (Xinhua, 21.09.2022). Yine ŞİÖ, üye devletlerdeki iç gelişmelere karışmaktan sakınma yaklaşımı gereği Ocak 2022'de Kazakistan'da yaşanan iç karışıklığı gündemine almamıştır. Rusya, KGAÖ vasıtasıyla mevcut yönetim lehine askerî müdahalede bulunmuştur. Bu müdahale ŞİÖ içinde soruna yol açmamıştır. Çünkü ŞİÖ vasıtasıyla gerçekleşen Çin-Rus uyumu ve iş bölümü, Çin'in müdahaleye karşı tutum geliştirmesini engellemiştir (Botting, 11.01.2022).

İkincisi, Çin ve Rusya, kendi çıkarları gereği Orta Asya'da birlikte hareket etmeye büyük önem atfetmişler ve Rusya'nın güvenlik meseleleri, Çin'in ise kalkınma dâhil ekonomik meseleler üzerinde odaklanması anlamında zımnî iş bölümü yapmışlardır. İş bölümünün yürütülmesinde ŞİÖ'nün katkısı belirgindir. Meseleyi önce Rusya açısından ele alırsak, bu ülke Orta Asya'da askerî, siyasi ve kültürel alanlarda belirleyici aktör konumunu sürdürmek istemiştir. Fakat bunu Sovyet zamanındakinden farklı olarak bölge devletlerinin onayı ile yapmaya çalışmıştır (Silvan, 2021, s. 7). Bölge devletlerinin onayını elde etmek bakımından ise

çoklu dengelemeye imkân veren esnek yapısıyla ŞİÖ öne çıkmıştır. ŞİÖ'nün bu rolüne değer veren Rusya, örgütün diğer büyük gücü olan Çin'in ekonomik alana öncelik verdiğini görmüş; kendisinin güvenlik konularında birinci derecede sorumlu olduğunun kabul edildiği bir ortamda Çin'in ekonomik alanda öne çıkmasına razı olmuştur. Kendi tercihleri ile uyuşmayan Çin girişimlerine karşı bile sert tavır almamıştır (Makocki ve Popescu, 2016, s. 46). Çin ise özellikle Rusya ve Orta Asya devletlerinin “batıya açılma” siyasetinden korkarak karşı tedbirler almalarını önlemek konusunda dikkatli davranmıştır. Bu bağlamda kendi girişimlerini, ŞİÖ'nün de savunduğu karşılıklı yarar söylemi ile açıklamış ve Orta Asya'nın Çin'e karşı tavır geliştirmesini önlemek için Çin-Rus uyumunun gerekli olduğunu düşünmüştür. İlâveten, Orta Asya ile ilişkilerini ekonomik alanda yoğunlaştırmış, siyasi ve askerî ilişkilerini geliştirirken de Rusya'ya danışmıştır. Böylece güvenlik alanında başlıca aktörün Rusya olduğunu dolaylı olarak kabul etmiştir. ŞİÖ'nün savunduğu ilkeler ve ŞİÖ vasıtasıyla oluşan ilişkiler ağı, Çin'in bölgesel politikasının bu şekilde gelişmesi için uygun bir ortam oluşturmuştur (Troitskiy, 2007, s. 31; Makocki ve Popescu, 2016, s. 45-46).

Üçüncüsü, post-Sovyet dönemde Rusya'nın etkisini sürdürmekte kararlı olduğu Orta Asya coğrafyasında yer alan ülkelerle Çin arasındaki ilişkilerin bölgede istikrarsızlığa neden olmaksızın gelişebilmesi için bu ilişkilerin Rusya ve bölge devletleri tarafından meşru görülmesi gerekmiştir. ŞİÖ'nün söz konusu meşruiyeti sağladığı değerlendirilebilir. Çünkü Rusya, ŞİÖ mekanizmaları vasıtasıyla yürütülen diplomasiyi samimi ve şeffaf bulmuş, ŞİÖ'deki ortağı olan Çin'in bölgedeki faaliyetlerini, düşmanca amaçlar taşımayan, iyi niyetli faaliyetler olarak değerlendirmiştir. Bailes ve Dunay'ın (2007, s. 13) ifadesiyle “ŞİÖ, Çin'in Orta Asya'ya girişi için onaya dayalı çerçeve” sağlamıştır.

Dördüncüsü, Rusya ve Çin, ülke içi güvenlik kaygıları ve Orta Asya dışındaki alanlardaki çıkarlarının farklı olması nedenleriyle (Korolev ve Portyakov; 2018) bölge dışı kimi gelişmeler karşısında farklı tutumlar geliştirmiştir. Bunlar arasında Çin-Rus uyumuna en fazla zarar verebilecek olanlar, eski Sovyet coğrafyasında yaşanan gelişmelerdir. Rusya özellikle Gürcistan ve Ukrayna meselelerinde ŞİÖ'den destek kararı çıkmasını beklemiştir. Çin, bu meselelerde Rusya'yı eleştirmemiş ve yaptırımlara katılmamıştır. Fakat post-Sovyet alanı bütünüyle Rusya'ya terk ettiği anlamına gelebileceği için ŞİÖ kararıyla desteğe soğuk bakmıştır (Korolev ve Portyakov, 2018, s. 425). Orta Asya devletleri de genellikle benzer tutum takınmıştır. Bu tutum ŞİÖ'nün ilkelerine (egemenlik, toprak bütünlüğü ve iç işlerine karışmama gibi) atıf yapılarak açıklanmıştır. Farklı tutumların Rusya'nın da desteklediği ilkelere dayanılarak ifadesi, bölge dışı meseleler dolayısıyla bölgesel uyumun bozulmasını engellemiştir (Lanteigne, 2018, s. 121, 129-131).

Sonuncusu, ŞİÖ üyeliği, Orta Asya devletlerine kimi imkânlar sunmaktadır. En önemlisi ŞİÖ vasıtasıyla geliştirilen çok taraflı bağlar sayesinde Orta Asya devletleri, Rusya veya Çin'e aşırı bağımlılığı engelleme ve ikisi arasında denge kurma fırsatını elde etmişlerdir⁹. Yine iki bölgesel gücün içinde yer aldığı bir kuruma katılarak, ikisinden birini seçme zorunluluğundan kurtulmuşlar ve ikisinin etki için mücadele ettiği bir alan hâline gelme korkularını yatıştırabilmişlerdir. Sonuçta onların bölgesel uyumu kabul etmeleri kolaylaştığı gibi bölge dışından dengeleyici bulma isteği de zayıflamıştır (McDermott, 2012, s. 60; Aris, 2011, s. 174; Bailes ve Dunay, 2007, s. 15). Bölge dışından dengeleyici bulma arayışı, aşağıda üçüncü

⁹ Bu bağlamda Troitskiy (2007, s. 41), Orta Asya liderlerinin ŞİÖ zirve toplantılarında Rusya ve Çin liderleri ile birlikte yer almalarını, çoklu bağların geliştirilmesi açısından önemli bir araç olarak görmektedir. Zirve toplantılarında yapılan ikili görüşmelerin de bu önemi artırdığı değerlendirilebilir.

bölümde değinilen Batılı ülke ve kurumların bölgede demokrasiyi yayma siyaseti izlemeleri nedeniyle de zayıflamıştır.

Ulusötesi Tehditler ile Bölgesel Mücadele İşlevi

Ulusötesi tehditler, Şangay Beşlisi döneminde bölgede istikrarı bozabilecek “üç şeytani güç” (terörizm, ayrılıkçılık ve aşırılık) olarak belirlenmiştir. Bu üç güçle mücadelenin bölge düzeyinde ve katılımcı devletlerin anladığı şekilde yürütülmesi gerektiği düşüncesi, Şangay Beşlisi’nden ŞİÖ’ye geçişte en önemli saikler arasında yer almıştır. Daha sonra da ŞİÖ’nün güvenlik boyutunun ana unsuru hâline gelmiştir (Aris, 2011, s. 4).

ŞİÖ’nün bu tür bir mücadele içine girmesinin itici gücü, Çin’in kendi tanımlamasıyla Uygur etnik ve dinî aşırılığı ile mücadeleyi bölgesel düzeye taşıma isteğidir. Pekin yönetimi, Uygur örgütlerinin Çin’den ayrılmak amacıyla terörist faaliyetler yürüttüğünü, bu örgütlerin Orta Asya halklarından ve bu ülkelerde yerleşen Uygur diasporasından destek alma potansiyelinin yüksek olduğunu, post-Sovyet dönemde bu ihtimalin daha da kuvvetlendiğini ve Afganistan’da Taliban yönetiminin kurulması (1996) ile tehlikenin arttığını değerlendirmiştir. Bu tespitlere dayanarak Orta Asya devletlerinin Uygurlara karşı tedbirler almasını, çok boyutlu iş birliği çerçevesinde yapmak istemiştir. Rusya ve ŞİÖ’nün Orta Asyalı üyeleri de Çin’in bu konuda hükümetler arası iş birliği teklifine olumlu yaklaşmıştır. Rusya konuyu kuzey Kafkasya coğrafyasındaki (özellikle Çeçenistan’daki) çeşitli silahlı gruplar ile mücadele kapsamında ele almıştır. Orta Asya devletleri ise kendi ülkelerinde aktif olan Özbekistan İslami Hareketi ve benzeri silahlı gruplar ile mücadeleyi dikkate almışlardır. Bu grupların dinî referanslı şiddet eylemleri yürüten Orta Doğu’daki gruplarla ideolojik ve örgütsel benzerliklere sahip olduklarını, militanlara eğitim verilmesi ve çatışma alanlarına militan gönderilmesi de dâhil olmak üzere bu gruplarla çok boyutlu ilişkiler geliştirdiklerini düşünmüşlerdir. Orta Doğu’daki çatışmalarda yer alıp ülkesine dönenlerin radikalleşmeyi teşvik edebileceğini, bu kişilerin rehabilitasyonunun ciddi bir mesele olduğunu ve bu kişilerin takip edilmeleri gerektiğini değerlendirmişlerdir. Bu tür kaygılara ilaveten Afganistan’ın işgalinden sonra Taliban’ın yeni yönetime karşı isyan hareketini sürdürmesi nedeniyle bu ülkede radikalizmi besleyen bir iklim oluştuğu ve bu iklimin kendi ülkelerinde terörizmle mücadeleyi zorlaştırdığı konusunda uzlaşmışlardır. Özetle bütün bu değerlendirmeler, Şangay Beşlisi’nin ve ŞİÖ’nün etnik ayrılıkçılık, dinî aşırılık ve terörizm ile mücadele başlığı altında birlikte hareket etmeleri ile sonuçlanmıştır (Aben, 2019, s. 53-54; Clarke, 2016, s. 569; Rozanov, 2012, s. 39).

Üç güçle mücadele, ŞİÖ’de en kurumlaşmış iş birliği alanı olarak dikkat çekmektedir. Bu amaçla kurulan Terörizmle Bölgesel Mücadele Merkezi (RATS), 2004 yılında faaliyete geçmiştir. Merkez, üye devletlerin ayrılıkçılık, aşırılık ve terörizm yanlısı diye tanımladığı fikirler ve yapılarla mücadelede istihbarat paylaşımı ve polisye tedbirlerin eşgüdümü üzerinde odaklanmış bir organdır.

Terörizmle mücadele kabiliyetini geliştirmek için çeşitli ŞİÖ üyelerinin katılımı ve RATS koordinatörlüğü ile yapılan askerî tatbikatlar, örgütün askerî alanda terörizmle mücadelenin ötesinde bir iş birliğini hedeflediği meselesini gündeme getirmiştir. Çünkü tatbikatlardan bazıları; senaryoları, katılan asker sayısı ve kullanılan silahlar bakımından NATO gibi askerî ittifakların yaptığı tatbikatları andırmıştır. Bu tatbikatların, üye devletlerindeki siyasal krizlere müdahale etmek için kapasite inşası girişimi olabileceği de gündeme gelmiştir. Fakat ne Çin ve Rusya ne de bölgesel üyeler, örgütün bir askerî ittifak kurmak ve ortak müdahale kapasitesi geliştirmek için daha fazla çaba içerisine girmesine sıcak bakmıştır (McDermott, 2012, s. 62-64; Lanteigne, 2018, s. 126-127; Rozanov, 2012, s. 42-44).

ŞİÖ’nün kuruluşundan beri en bariz güvenlik işlevi olarak görülen ulusötesi tehditlerle mücadelenin gündemi zamanla zenginleşmiştir. Uyuşturucu trafiği, illegal göç, bilgi güvenliği

gibi konular, “yeni tehditler” başlığı altında mücadele edilecekler listesine eklenmiştir. Böylece bu işlevin içeriği kısmen değişmiştir.

Ulusötesi tehditlerle mücadele konusunda üye devletlerin uzlaşmasına rağmen, özellikle terörizm ile mücadele meselesi eleştirilere konu olmuştur. Bunlardan birincisi terörizmle etkin ve diğerleri için örnek olacak mücadeleden daha çok Çin’in hoşnut tutulmasına yönelik bir mücadele görüntüsü verildiği eleştirisidir. Terörizmle mücadelenin etkinliği de sorgulanmıştır. Bu konuda başta Çin olmak üzere üye devletler, RATS vasıtasıyla işbirliği sayesinde birçok eylemin önlendiği ve teröristlerin yakalandığı iddiasındadır. Fakat bu iddiaları teyit etmek mümkün değildir (McDermott, 2012, s. 58; Rozanov, 2012, s. 44). Ayrıca üye devletlerin terörizm ile mücadele kapsamında aldığı ve ŞİÖ’nün de bölgesel istikrar için onayladığı¹⁰ tedbirlerle aslında meşru muhalefetin alanını daralttıkları, yönetici elitleri korumaya çalıştıkları, otoriter yönetim tarzını kuvvetlendirmeye çalıştıkları ifade edilmektedir. Çin’in, Sincan-Uygur bölgesinde yaşayan Müslüman nüfusun dinî ve kültürel değerlerine sahip çıkmasını illegal dinî veya ayrılıkçı faaliyet olarak nitelendirmesi ve terörizmle mücadele kapsamında tedbir alması ise ŞİÖ üyelerinin terörizm anlayışının muğlaklığını anlatmak için verilen çarpıcı bir örnektir (Clarke, 2016, s. 568-570; Clarke, 2010; Ambroiso, 2008).

Batı Nüfuzunun Orta Asya’da Yayılmasını Önleme İşlevi

ŞİÖ, ABD ve müttefikleri tarafından temel esasları belirlenen siyasi ve ekonomik düzenden rahatsızlığını gizlemeyen Çin ve Rusya’nın öncülüğü ile kurulmuştur. Örgütün başka bir devletler grubuna karşı ittifakı hedeflemediği kurucu belgede ilan edilmiştir. Ancak 2000’li yıllarda, özellikle 2005 yılında ABD’nin Orta Asya’daki askerî varlığına son vermesini isteyen bildiri ile ŞİÖ’nün Batı karşıtı kutup oluşturmayı hedeflediği gündeme gelmiştir. Yine de ŞİÖ üyeleri uygulamada bu talebin ötesine geçen adımlar atmamıştır. Nitekim yukarıda değinildiği gibi Rusya, Batı ile yaşadığı sorunlara rağmen, en azından 2014’teki Ukrayna/Kırım krizine kadar açıkça Batı karşıtı bir pozisyon belirlemediği görülmüştür. Çin ise Trump yönetimi Çin karşıtı tutumunu belirginleştirene kadar (2018) nihai analizde ABD ile ekonomik ilişkilerini önceleyen bir yaklaşımla hareket etmiştir. Batı ile yaşanan krizler sonrasında Çin-Rus ikili ilişkilerinin derinleşmesi, Batı karşıtı eksenin ŞİÖ merkeze alınarak inşa edilebileceği meselesini tekrar canlandırmıştır. Ancak ŞİÖ; egemenlik, iç işlerine karışmama, sosyal ve siyasi düzen tercihine karışmama ve ilişkilerin karşılıklı yarar esasında yürütülmesi ilkeleri temelinde iş birliği yapılması anlayışını değiştirmemiştir. Bu ilkeler değişmediği müddetçe örgütün alternatif kutbun çekirdeğini oluşturması ihtimali zayıftır.

ŞİÖ’nün Batı karşıtlığı, üyeler üzerinde dış etkiyi reddeden ilkeleri benimsemiş olması nedeniyle de ortaya çıkmaktadır. Çünkü üye devletlerdeki gelişmeleri etkileme kabiliyetine sahip başlıca dış odak Batılı ülke ve kurumlardır. Dolayısıyla dış etkinin reddedilmesi, Batılı ülke ve kurumların Orta Asya coğrafyasından dışlanması anlamına gelmektedir. Her ne kadar Orta Asya devletleri, Batı ile ilişkileri denge siyaseti kapsamında değerlendirmiş olsa da Çin ve Rusya meseleye jeopolitik açıdan bakmıştır. Onlara göre Orta Asya’da Batı etkisini sınırlandırılması Batı karşıtı bir tutum değil, kendi ülkelerinin güvenliğini tehdit eden bir gelişmeye karşı savunmacı bir tutumdur (Blank, 2008, s. 83-84).

Orta Asya’da Batı etkisine karşı duruşun, örgütün kurulduğu yıllarda geri planda kaldığı; ancak zamanla, özellikle Irak’ın işgali ve NATO’nun doğuya doğru genişlemesi

¹⁰ Sincan-Uygur bölgesinde Temmuz 2009’da yaşanan olaylar sonrasında Çin’e destek veren ŞİÖ bildirisi bir örnektir (Cooley, 2012, s. 83).

sonrasında (Ong, 2005: 427) örgütün güvenlik alanında üstlendiği ana işlevlerden birine dönüştüğü gözlemlenebilir. 2000’li yıllarda Batının Orta Asya’da etkisinin artırmaya çalıştığını gösteren gelişmelerle bu işlev olgunlaşmıştır. Bu tür gelişmelerden birisi ABD’nin Afganistan’daki işgalinin sürmesidir. Çünkü ABD, Afganistan operasyonunu desteklemek için oluşturduğu ikmal hatları vasıtasıyla bölgede askerî varlığını kuvvetlendirmiştir (Mirza ve Ayub, 2021, s. 442). İkincisi, NATO ve Avrupa Birliği, Orta Asya devletleri ile iş birliği programları yürütmeye başlamasıdır. Üçüncüsü, Obama yönetiminin Afganistan’ın Orta Asya ile ekonomik bağlarını geliştirmek amacıyla 2011 yılında Yeni İpek Yolu Girişimi’ni ilan etmesidir. Son olarak ABD ve AB’nin post-Sovyet dönemde Orta Asya’ya yönelik siyaseti, demokrasiyi yayma hedefi merkezinde gelişmiştir. Böylece Batı bağlantılı halk hareketleri vasıtasıyla yönetim değişikliği (bilinen adıyla “renkli devrimler”) ihtimali Orta Asya için de söz konusu olmuştur (Cooley, 2012, s. 37-49).

Renkli devrimlerin Orta Asya için gündeme gelmesi, hem Orta Asyalı üyelerin (özellikle bu ülkelerdeki yönetici elitlerin) ŞİÖ’ye bağlılık derecesini ve örgüt içi dayanışmayı artırmış hem de Batının bölgeden uzak tutulmasının örgütün güvenlik işlevlerinden biri olarak gelişmesini sağlamıştır (Ambroiso, 2008; Lanteigne, 2007, s. 606). Bu bağlamda üyelerin tamamı Andican (Özbekistan) olaylarını (2005) bölgede istikrarı bozmayı amaçlayan ilk renkli devrim girişimi olarak algılamıştır. Özellikle Orta Asya devletlerindeki yöneticiler, olaylar nedeniyle Özbekistan’a yönelik yapılan insan hakları ihlali eleştirilerinden çok rahatsız olmuştur. Bu rahatsızlık sayesinde ŞİÖ, örgütün ilkelerine dayanarak, ABD’ye bölgedeki askerî tesislerini boşaltması çağrısında bulunan ve yukarıda değinilen 2005 tarihli bildiriye yayınlayabilmiştir. Orta Asya’da gerçekleşen diğer toplumsal olaylar sonrasında da üye devletler birlikte veya tek taraflı olarak yaptıkları açıklamalarda egemenlik, içişlerine karışmama ve farklı sistem tercihlerine saygıya vurgu yapmışlardır. Kısacası Orta Asya’da Batının liberal söyleminin etkisine açık olabilecek yönetimler kurulması ihtimali, ŞİÖ’nün ilkelerinden hareket edilerek engellenmeye çalışılmıştır (Cooley, 2012, s. 82-83; Ambroiso, 2008, s. 1133-1138). Yine de ŞİÖ, üye devletlerdeki iç gelişmelere müdahale mekanizması geliştirmekten uzak durmuştur. Her ne kadar üye devletler; renkli devrimlere müdahale mekanizması, hızlı müdahale kapasitesi ve anlaşmazlıkları çözüm mekanizması gibi önerileri aralarında görüştülse de iş birliğinin kapsamını “genel siyasi ve ekonomik meseleler” ile sınırlı tutmayı sürdürmüşlerdir (Lanteigne, 2018, s. 12; Rozanov, 2012, s. 45-46). Egemenlikle ilgili hassasiyetler, Çin ve Rusya’nın Orta Asya’daki anlaşmazlıklarda taraf olmak istememesi ve Orta Asya’da Batı etkisinin 2010’lu yıllarda zayıflaması gibi faktörler, müdahale mekanizması geliştirilmesi yönünde adım atılmasını önleyen belirleyici faktörler olmuştur.

Sonuç

Bu çalışmada, ŞİÖ’nün kendisinden beklenen işlevleri, değişen şartlar altında nasıl ifa ettiği değerlendirilmiştir. Bunlardan ilki, üyeler arasında çatışmayı önleme işlevinin dönüşmesi ile gelişen Çin ve Rusya’nın Orta Asya siyasetlerinin koordinasyonu ve ortaya çıkan uyuma Orta Asyalı üyelerin eklenmesi işlevidir. Orta Asya’nın güvenliğine yönelebilecek en büyük tehdidin bölgesel büyük güçler arası çatışma olduğu dikkate alındığında, ŞİÖ’nün bölgesel güvenliğe en bariz katkısı bu işlev dolayısıyla ortaya çıkmaktadır. Üye devletlerin ŞİÖ’yü kurmasında motivasyon sağlayan ulusötesi tehditlere karşı mücadele işlevi ise ayrılıkçılık, aşırılık ve terörizmle mücadele üzerinde odaklanmıştır. Bu konuda iş birliği, diğer alanlardan farklı olarak kurumlaşmıştır ve terörizmle mücadele için askerî tatbikatlar yapılmasını da içermiştir. Bu ikinci işlevin içeriği, diğer ulusötesi tehditlerin de gündeme eklenmesiyle zenginleşmiştir. Ancak terörizmle mücadele konusunda anlayış birliğinin zayıf kalması ve terörizmle mücadelenin daha çok Çin’in çıkarlarına yarıyor görüntüsü vermesi, terörizmle mücadele ile sınırlı olarak ŞİÖ’nün bölgesel güvenliğe katkısı hakkında şüphe oluşturmaktadır.

Üçüncü işlev başlangıçta dış tehdide (Batıya) karşı ittifak kurma odaklı olarak gelişeceği izlenimi veriyse de zamanla Orta Asya'da siyasi istikrarın sürdürülmesi (rejim değişikliğinin önlenmesi) şeklinde geliştiği belirtilebilir.

Bu üç işlev analiz için ayrılarak incelenmiştir. Fakat uygulamada birbirleri ile bağlantılı işlevlerdir. Aralarındaki bağlantı çeşitli açılardan ifade edilebilir. Örneğin örgütün işlevleri, üye devletlerinin çok kutuplu dünya düzeni hedefine (olumsuz ifadesiyle Orta Asya'da hegemon düzenin etkisinin sınırlandırılması hedefine) hizmet etmeleri dolayısıyla bağlantılıdır. Şöyle ki yükselen Çin'in bölgeye aktör hâline gelmeyi hedefleyen siyaseti ile Rusya'nın bölgedeki etkisini sürdürme siyaseti arasında uyumun sağlanması ve uyuma bölge devletlerinin katılması, bölgede istikrarsızlığı engellemek ve dolayısıyla çok kutupluluk iddiasını taşıyan iki bölgesel gücün birbirlerini yıpratmasını engellemek için bir gerekliliktir. Terörizm dâhil ulusötesi tehditlerle mücadele (ikinci işlev) ise uyumu kuvvetlendiren bir faktördür. Çünkü üyelerin tamamının ulusötesi tehditlerle birlikte mücadeleyi kendi çıkarlarına gördükleri için, Çin ise ayrıca terörizmle mücadeleden en fazla yararlanan devlet olduğu için uyumun sağlanması ve sürdürülmesine değer atfetmiştir. Diğer taraftan terörizmle mücadele, rejimlerin korunmasına yardımcı olması nedeniyle aynı zamanda Batı etkisinin sınırlandırılması anlamına da gelmiştir. Son olarak, ulusötesi tehditlerle mücadele ve Orta Asya'da rejimlerin korunması hem uyumun sürmesine katkıda bulunmaktadır hem de başarılı olabilmeleri için uyumun sürmesine ihtiyaç duymaktadır.

Bu çalışma, ŞİÖ örneğinde, supranasyonal organlara sahip olmayan ve bu nedenle teorik olarak üyelerinin güvenlik ihtiyaçlarını karşılama imkânı nispeten sınırlı bir kurumun bölgesel güvenliğe anlamlı katkıda bulunabildiğini göstermektedir. Çünkü ŞİÖ'nün ifa ettiği üç işlev, zamanla içerikleri değişim gösterse bile hem örgütün kuruluş aşamasında hem de sonraki yıllarda üyelerin tamamının yararına sonuçlar üretebilmiştir. Birincisi, üyelerin tamamı; egemenlik temelinde çok taraflı dünya düzeni, bölgesel güçler arasında açık rekabetin engellenmesi, ulusötesi tehditlerle mücadele ve rejim güvenliği için yapılan iş birliğini kendi çıkarına görmektedir. İkincisi, ŞİÖ'nün de gerçekleşmesine katkıda bulunduğu Çin-Rus iş bölümü, Rusya'nın Orta Asya güvenliğinde özel konumunu sürdürmesini sağlarken aynı zamanda Çin'in bölgedeki faaliyetlerini diğer bölge ülkeleri tarafından meşru kabul edilen bir zeminde yürütmesine imkân vermektedir. Orta Asya devletleri açısından ise her iki tarafla bağlar kurmayı kolaylaştırmaktadır. Üçüncüsü, ŞİÖ'nün de katkısıyla Orta Asya'da bölgesel güçler arasında dengeye dayalı bir düzen kurulmuş olması, Orta Asyalı üyeleri Çin ve Rusya arasında seçim yapmaktan ve ikisi arasındaki açık rekabetin üzerinde sürdürüldüğü alan hâline gelmekten korumaktadır. Dolayısıyla üç işlev vasıtasıyla üretilen bu faydalara vurgu yapan bu çalışma, ŞİÖ'nün bölgesel güvenliğe katkısı değerlendirirken, entegrasyon kriteri yerine üyeler için yararlılık kriterini öne çıkaran analizi desteklemektedir. Bu çalışmanın kısıtları arasında ŞİÖ'nün Asya kıtasındaki diğer güvenlik kurumları ile ilişkileri, genişlemenin Orta Asya'da güvenlik ilişkilerine etkisi ve ŞİÖ'ye katılmanın Orta Asya devletlerinin kendi aralarında güvenlik iş birliğine etkisi konularının değerlendirme dışı tutulması yer almaktadır.

Kaynakça

- Aben, D. (2019). Regional security in Central Asia. *Eurasian Research Journal*, 1 (1), 51-65.
- Alimov, R. (2018). The role of the Shanghai Cooperation Organization in counteracting threats to peace and security. *Journal of Eurasian Studies*, 9 (1), 114-124.
- Ambrosio, T. (2008). Catching the 'Shanghai spirit': How the Shanghai Cooperation Organization promotes authoritarian norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 60 (8), 1321-1344.

- Aris, S. (2009). The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the three evils'. A regional response to non-traditional security challenges or an anti-western bloc? *Europe-Asia Studies*, 61 (3), 457-482.
- Aris, S. (2011). *Eurasian regionalism: The Shanghai Cooperation Organisation*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bailes, A. J., Cottey, A. (2006). *Regional security cooperation in the early 21st century*. SIPRI Yearbook 2006 (s. 195-222). Stockholm: SIPRI.
- Bailes, A. J., Dunay, P. (2007). The Shanghai Cooperation Organization is a regional institution. (Bailes, A. J., Dunay, P., Guang, P., Troitskiy, M. ed.), *The Shanghai Cooperation Organization* (SIPRI Policy Paper No. 17), (1-29). Erişim tarihi: 30.06.2023, <https://www.files.ethz.ch/isn/31817/Policypaper17.pdf>
- Blank, S. (2008). The strategic importance of Central Asia: an American view. *Parameters*, 38 (1), 73-87.
- Botting, L. (11 Ocak 2022). China and Russia both benefited from the CSTO intervention in Kazakhstan. *The Diplomat*. Erişim tarihi: 30.06.2023, <https://thediplomat.com/2022/01/china-and-russia-both-benefit-from-the-csto-intervention-in-kazakhstan/>
- Carlson, Brian G. (2023). *Central Asia in an era of great-power rivalry* (CSS Analyses in Security Policy, No. 327). Erişim tarihi: 10.09.2023, <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse327-EN.pdf>
- Clarke, M. (2010). Widening the net: China's anti-terror laws and human rights in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region. *The International Journal of Human Rights*, 14 (4), 542–558.
- Clarke, M. (2016). One belt, one road, and China's emerging Afghanistan dilemma. *Australian Journal of International Affairs*, 70 (5), 563-579.
- Cooley, A. (2012). *Great games, local rules the new great power contest in Central Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Frost, A. (2009). The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's strategic goals in Central Asia. *China and Eurasia Forum Quarterly*, 7 (3), 83-102.
- Gabuev, A. (2016). Crouching bear, hidden dragon: "One belt one road" and Chinese-Russian jostling for power in Central Asia. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 5 (2), 61-78.
- Haacke, J., Williams, P. D. (2009). *Regional arrangements and security challenges: A comparative analysis* (LSE Working Paper no. 52). Erişim tarihi: 20.06.2023, <https://eprints.lse.ac.uk/24696/1/WP52.2.pdf>
- Haas, M. (2013). *Russian–Chinese security relations: Moscow's threat from the east?* (Clingendael Institute, Report No. 3). Erişim tarihi: 30.06.2023, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20130327_rc_securityrelations.pdf
- Korolev, A., Portyakov, V. (2018). China-Russia relations in times of crisis: A neoclassical realist explanation. *Asian Perspective*, 42, 411-437.
- Lanteigne, M. (2007). 'In medias res': The development of the Shanghai Cooperation Organization as a security community. *Pacific Affairs*, 79 (4), 605-622.
- Lanteigne, M. (2018). Russia, China, and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging security interests and the Crimea effect. (Blakkisrud, H., Rowe, E. W. ed.). *Russia's turn to the east* (219-238). Palgrave Macmillan.
-

-
- Lee, G. (2012). Between multilateralism and bilateralism. (Pempel, T. J., Lee C. eds.). *Security cooperation in Northeast Asia* (65-85). London: Routledge.
- Lukin, A. (2021). The Russia–China entente and its future. *International Politics*, 58, 363-380.
- Makocki, M., Popescu, N. (2016). *China and Russia: an eastern partnership in the making? (Chaillot Paper, 140)*. Paris: EU Institute for Strategic Studies.
- McDermott, R. N. (2012). The Shanghai Cooperation Organization's impact on Central Asian security. *Problems of Post-Communism*, 59 (4), 56-65.
- Mirza, M. N., Ayub, S. (2021). Sino-Russian competitive collaboration for the Central Asian sphere of influence. *Trames. Journal of the Humanities and Social Sciences*, 25 (4), 437-450.
- Ong, R. (2005). China's security interests in Central Asia. *Central Asian Survey*, 24 (4), 425-439.
- Pempel, T. J. (2012). Security architecture in Northeast Asia projections from the rearview mirror. (Pempel, T. J., Lee, C. eds.). *Security cooperation in Northeast Asia* (212-232). London: Routledge.
- Rozanov, A. A. (2013). The issue of security in the SCO. (Rozanov A. A. ed.). *The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia's security challenges* (37-49). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Erişim tarihi: 30.06.2023, www.dcaf.ch
- Serikkaliyeva, A. (2019). The role of the Central Asian region in China's new silk road economic belt project. *Eurasian Research Journal*, 1 (1), 66-81.
- Shanghai Cooperation Organization (2015). *Development strategy of the Shanghai Cooperation Organization until 2025*. Erişim tarihi: 15.11.2023, <https://eng.sectesco.org/documents/>
- Silvan, K. (2021). *Russian policy towards Central Asia 30 years after the collapse of the Soviet Union* (FIIA Briefing Paper No.322). Erişim tarihi: 30.06.2023, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2021/11/bp322_kristiina-silvan_russian-policy-towards-central-asia-30-years-after-the-collapse-of-the-soviet-union.pdf
- Troitskiy, M. (2007). A Russian perspective on the Shanghai Cooperation Organization, (Bailes, A. J., Dunay, P., Guang, P., Troitskiy, M. ed.), *The Shanghai Cooperation Organization* (SIPRI Policy Paper No. 17), (30-44). Erişim tarihi: 30.06.2023, <https://www.files.ethz.ch/isn/31817/Polycypaper17.pdf>
- Tukmadiyeva, M. (2013). Xinjiang in China's foreign policy toward Central Asia. *Connections: The Quarterly Journal*, 12, 87-108.
- Xinhua (21.09.2022). *Kyrgyzstan, Tajikistan willing to settle border conflicts peacefully: SCO secretary-general*. Erişim tarihi: 30.06.2023, <https://english.news.cn/20220921/bf0f0565fb7f4aee9c5afc73b220b657/c.html>
-