

# Nato ve Şangay İşbirliği Örgütü'nün Terörle Mücadele Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizi

Fazlı DOĞAN\*   
Ayşegül GÜLER\*\* 

## ÖZ

Bu çalışmada NATO ve Şangay İşbirliği Örgütü'nün (ŞİÖ) terörle mücadele stratejilerini ve üyeleri arasındaki güven sorunu karşılaştırmalı olarak tartışılmaktadır. Hem NATO hem de ŞİÖ bölgesel örgütler olarak güvenlik arayışının bir ürünü olarak kurulmuştur. Ancak iki örgüt de güvenlik sorununa farklı yaklaşmaktadır. NATO için klasik tehditler öne çıkarken ŞİÖ için geleneksel olmayan tehditler önceliklidir. Aynı şekilde NATO bir yıkıcı düşman olan SSCB'ye karşı bir askeri ittifak olarak ortaya çıkmışken ŞİÖ ise üyelerinin üç şeytan olarak tanımladıkları terörizm, ayrılıkçılık ve aşırılıkçılığa karşı kurulmuştur. Her iki örgütünde gündemleri kurulduğu günden beri gelişip dönüşmektedir. NATO'nun, bu gelişimde, önceliklerini fazla değiştirmedikleri için terörle mücadele gündemini ikincil bir konu olarak gördüğü söylenebilir. ŞİÖ'nün ise önceliği zaten üç şeytanla mücadele olarak belirlendiği için terörle mücadelede işbirliği düzeyinin kurulduğu günden beri gelişip derinleştiği ileri sürülebilir. Bu çalışma iki örgütün terörle mücadelesini ele alırken büyük oranda betimleyici bir metot kullanmaktadır. Bu yönüyle betimleyici karşılaştırma da elde edilen verilerin bir yorumu olarak sunulmaktadır. NATO ve ŞİÖ'nün belli bir gündem üzerinden karşılaştırmalı analizinin konuya ilişkin Türkçe literatüre bir katkı sunması umulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Üç Şeytan, İttifak, Terörizm, Güven Sorunu, Karşılıklı Tanıma, Entegrasyonda Derinleşme.

## Comparative Analysis of Counter-Terrorism Strategies of Nato and Shanghai Cooperation Organization

### ABSTRACT

In this study, the counter-terrorism strategies of NATO and Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the problem of trust among their members are discussed comparatively. NATO and the SCO, which are regional organizations, have been established as a product of the search for security. However, both of the two organizations consider differently about the security problem. While NATO prioritizes classical threats, SCO prioritizes the non-traditional threats. Likewise, while NATO emerged as a military alliance against the USSR, a destructive enemy, SCO was established against terrorism, separatism and extremism, which they defined as three devils. The agendas of both organizations have been developing and transforming since the day they were founded. It can be said that NATO sees fighting terrorism as a secondary issue since it has not changed its priorities much in this developing process. On the other hand, it can be argued that the level of cooperation in the fight against terrorism has developed and deepened since its founding day because of the SCO's priorities on fighting against three devils. This study primarily uses a descriptive method while dealing with the two organizations' fight against terrorism.

**Keywords:** Three Devils, Alliance, Terrorism, Problem of Trust, Mutual Recognition, Deepening in Integration.

### 1. Giriş

Bu çalışma, Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ve Şangay İşbirliği Örgütü'nün (ŞİÖ) terörle mücadele stratejilerini karşılaştırmalı olarak analiz etmektedir. İki örgütün terörle mücadele stratejilerinin karşılaştırılması yapılırken kendilerini farklı kılan niteliklerin de ele alınması gerekmektedir. Son zamanlarda ŞİÖ'nün Asya'nın NATO'su veya Yeni Varşova Paketi olduğu yönünde değerlendirmelere rastlanmaktadır. Bu çalışma, bu tarz yaklaşımların fikrîsel altyapısında hem NATO'nun hem de ŞİÖ'nün abartılarak ya da önemsizleştirilerek ele alınıyor olmasının yattığını ileri sürmektedir. Bu bakımdan, betimleyici bir yöntemle iki örgütün de kimliğinin ve tarihsel gelişiminin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi çalışmanın zemini

\* Corresponding Author/Sorumlu Yazar, Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, fdogan@selcuk.edu.tr

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, asemguler@gmail.com

Makalenin Gönderim Tarihi: 15.12.2022; Makalenin Kabul Tarihi: 01.05.2023

**Citation/Atf:** Doğan, F., Güler, A. (2023). Nato ve Şangay işbirliği örgütü'nün terörle mücadele stratejilerinin karşılaştırmalı analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 51, 1-17. <https://doi.org/10.52642/susbed.1219408>



oluşturmaktadır. Kuruldukları dönem farklı olsa ve kuruluşları farklı koşullarda gerçekleşse de günümüzde, özellikle terörle mücadele konusunda NATO ve ŞİÖ'nün karşılaştırılması anlamlı bulunmaktadır.

NATO Soğuk Savaş'ın hemen başında ve şiddetinin yoğun olduğu bir dönemde bir askeri ittifak olarak kurulmuştur. Kuruluşunun temelinde klasik güvenlik tehdidi olarak görülen başka bir devlet veya devletler grubu Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne (SSCB) karşı güvensizlik yatmaktadır. ŞİÖ ise Soğuk Savaş sonrası ortaya çıkmaya başlayan devlet dışı ve klasik olmayan tehditlere karşı kurulmuştur. Bir bakıma NATO bir dış tehdide karşı (SSCB) kurulmuşken ŞİÖ iç tehditlerden ve üyelerini birbirlerinden korumak üzere kurulmuş bir güvenlik örgütü olarak da görülebilir. Çalışmanın ana gündemi olan terör tehdidi veya sorunu NATO için görece olarak yeni bir gündem olarak kabul edilirken ŞİÖ için ise kuruluşunun temelinde yatan en önemli tehdit olarak görülmektedir. NATO üyeleri arasında terörle mücadele konusunda işbirliği veya temel öncelikler bağlamında önemli sorunlar vardır. Aynı konuda ŞİÖ nezdinde bir üyenin terör dediğine diğerleri de aynı minvalde yaklaştığı için söz konusu sorunların daha az olduğu söylenebilir. Bu yönüyle ŞİÖ'nün terörle mücadelede daha tutarlı ve verimli bir yol izlediği söylenebilir.

NATO, SSCB'ye karşı Batılı bir askeri ittifak olarak 12 devlet tarafından 4 Nisan 1949'da Washington'da (Şahin, 2017) kurulmuş ve 24 Ağustos 1949'da kurucu antlaşma yürürlüğe girmiştir. Kurulduğu tarihten sonra genişleme dalgaları ile (İsveç ve Finlandiya'nın katılımı ile) NATO'nun günümüzde 32 üyesi vardır. NATO'da kararlar oybirliği ile alınmakta ve her ülkenin veto hakkı olduğu için üyelerin egemenlik hakları örgüt nezdinde korunmaktadır (NATO, 2022c). NATO üyeleri örgüt gündemine gelen konularda istişare sürecine katılarak alınacak kararların siyasi meşruiyetine katkı sağlamaktadır. Üyelere fikirlerini dile getirme imkânı verilmesi NATO'nun siyasi boyutuna katkı sağlamaktadır. Antlaşmanın 4. maddesi üyelerin güvenlikle ilgili endişelerini tartışmak üzere konseye getirme hakkı tanımaktadır (NATO, 2020). NATO kurumsallaşmış bir yapıya sahip olduğu için varlığını, var oluş sebebi ortadan kalksa da sürdürmektedir (Hallams, 2009). NATO, Barış İçin Ortaklık, Akdeniz Diyalogu, İstanbul İşbirliği Girişimi, Küresel Ortaklar ve diğer uluslararası kuruluşlarla (NATO, 2020) ve programlarla faaliyet ve etkinlik alanını genişletmektedir. Bu minvalde NATO, 40 civarında kendi üyesi olmayan ülke ile politik ve güvenlik alanında işbirliği yapmaktadır.

ŞİÖ ise, 15 Haziran 2001'de Şanghay'da altı devletin (Çin, Rusya, Kırgızistan, Tacikistan, Kazakistan ve Özbekistan) kurduğu bir uluslararası örgüttür. Avrasya ile kendini coğrafi olarak sınırlayan ve Asyalı bir entegrasyon modeli sunan ŞİÖ'nün nüvesi 1996'daki "Şanghay Beşlisi" ile atılmıştır. ŞİÖ, Haziran 2017'te Pakistan ve Hindistan'ın tam üye olması ile sekiz tam üyeye ulaşmıştır. 2021 zirvesinde İran'ın tam üyelik talebi kabul edilmiş ve Belarus'un da tam üyelik için süreci işletilmeye başlanmıştır. ŞİÖ'nün örgüt tipi bölgesel ve hükümetlerarası olarak kabul edilmekte ve farklı üyelik modelleri ile entegrasyon genişlemeye devam etmektedir. ŞİÖ tam üyelik dışında gözlemci (Afganistan, tam üyelik süreci devam eden İran, tam üyelik başvurusu işleme konan Belarus ve Moğalistan) ve diyalog ortaklığı (Türkiye, Kamboçya, Ermenistan, Nepal, Sri Lanka ve 2021'de katılımı kabul edilen Mısır, Suudi Arabistan ve Katar) statüsü tanımlayarak etkinliğini arttırmaya çalışmaktadır (ŞİÖ, 2022). ŞİÖ böylece entegrasyonuna farklı ölçeklerde katılan 21 ülke ile birçok amacı aynı anda bünyesinde taşıyan bir örgüt olarak kabul edilebilir. Sıkça vurgulandığının aksine ŞİÖ'nün (özellikle başta Çin'in yaklaşımı nedeniyle) Batıya karşı bir Rus-Çin ittifakı/bloğu ve bir ittifak olmadığı (Song, 2014) söylenebilir.

Hem NATO hem de ŞİÖ kuruldukları günden beri genişleyerek ve dönüşerek gelişmelerini sürdürmektedir. Genel anlamda bu gelişim ve dönüşüm sürecini, özel olarak da iki örgütün terörle mücadele stratejilerini ele alan bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, örgütlerin kurumsal yapısı ve karar alma süreçleri karar almadaki etkenler üzerinden karşılaştırmalı ve özet olarak tartışılmaktadır. İkinci bölümde, iki örgütün varoluş gerekçesi, tercih ettiği entegrasyon modeli, örgütlere atfedilen kimlikler, üyelik havzası gibi konular ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde, iki örgütün de temel gündemlerinin kuruldukları günden beri gelişmeye devam ettiği varsayımı ile gündem genişliği/derinliği gibi konular değerlendirilmektedir. Dördüncü bölümde, çalışmanın ana gündemi olan terörle mücadele stratejileri karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmalar terörü tanımlama ve tanıma sorunu, terörle mücadelede araçları ve yöntemleri ve terörle mücadele için üyeleri arasındaki işbirliği ve güven sorunları gibi değişkenler üzerinden yapılmaktadır. Sonuç kısmında ise, NATO ve ŞİÖ'nün karşılaştırılması ve çalışmadaki bulgular genel ve özet olarak değerlendirilmektedir.

## 2. Kurumsal Yapı ve Karar Alma Etkinliği

Bütün uluslararası örgütlerin üyelerinin beklentilerini karşıladığı ve hedeflerini yerine getirdiği sürece varlığını koruyacağı genellemesi yapılabilir. Bir Askeri ittifak olan NATO, Sovyet genişlemesi ve askeri gücüne karşı kurulan ve üyelerin egemenliklerini garanti altına alan ve değişen koşullara karşı da esnek dilde yazılmış bir şarta sahip bir örgüt (Sloan, 2001) olarak demokrasi, özgürlük ve hukukun üstünlüğünü sağlamayı amaçlamaktadır (NATO, 2020). NATO'nun kuruluş ve varoluş gerekçesi yani Sovyet tehdidi ortadan kalksa da değişen koşullarda Hallams'ın ifadesi ile hayatta kalmasını sağlayan şey kurumsal yapısı (Hallams, 2009) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan NATO organizasyonu Genel Sekreter, Kuzey Atlantik Konseyi ve Askeri Organlardan oluşmaktadır. Konsey, NATO içindeki en üst düzey siyasi karar alma organıdır. Teorik olarak üyelerin toplam askeri kapasitesi NATO gücünü temsil etmektedir. Ayrıca NATO bünyesinde Barış İçin Ortaklık, Akdeniz Diyalogu, İstanbul İşbirliği Girişimi, Küresel Ortaklar ve diğer uluslararası kuruluşlarla ortaklık (NATO, 2020) girişimleri de geniş anlamda NATO organizasyonu içinde sayılabilir.

ŞİÖ kendi amaç ve ilkelerinin hayata geçebilmesi için yedi temel organdan oluşmaktadır. Bu bağlamda ŞİÖ'nün temel organları Devlet Başkanları Konseyi, Hükümet Başkanları Konseyi, Dışişleri Bakanları Konseyi, Devlet Bakanları ve/veya Kurum Başkanları Konseyi, Ulusal Temsilciler Konseyi, Bölgesel Terörizmle Mücadele Ajansı'nın (RATS) ve Sekretarya olarak karşımıza çıkar. Merkezleri sırasıyla Taşkent ve Pekin'de bulunan RATS ve Sekretarya ŞİÖ'nün iki daimî organıdır (ŞİÖ, About SCO, 2020). ŞİÖ içinde terörle ve diğer tehditlerle mücadele için özel bir yapı olarak RATS oluşturulmuştur. RATS gelişimine ise henüz ŞİÖ kurulmadan önce Şanghay Beşlisi döneminde başlamıştır (Chung, China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization, 2006). Aslında ayrı bir örgüt olarak bile incelenebilecek olan RATS bu çalışmada cevap aradığımız temel konu olan terörizmle mücadele için teçhiz edilmiştir. Dördüncü başlık altında bu bağlamdaki rolü detaylı ele alınan RATS, üyelerin karşılıklı bilgi ve istihbarat paylaşımı sayesinde tehditleri tanımlama, tehditlerin yerlerini tespit ve cezalandırma gibi alanlarda işbirliği imkanı sağlamaktadır (Aris, 2009).

NATO'da tüm kararlar 30 üyesinin ortak iradesinin yansıması olarak oybirliği ile alınmaktadır (NATO, 2020a). Bu 30 üye 14 maddelik NATO şartına (2020) göre eşit üyeler olsa da bizzat söz konusu şarta göre bariz bir Amerikan üstünlüğü söz konusudur. NATO kurulduğu günden beri Amerikan hegemonyasının bir aygıtı olması ve üyeleri bir arada tutan etkin bir ortak düşmanı olması tarihsel gelişiminde etkili olmuştur. Antlaşma metnindeki eşitlik ifadelerine rağmen NATO kapsamındaki neredeyse her türlü karar veya aksiyonda Amerikan baskınlığı gözlenmektedir (Karaosmanoğlu, 2014). Bu bakımdan NATO'nun tarihsel gelişimi ve dönüşümünde Amerikan hegemonyasının oynadığı rolü diğer değişkenlere kıyasla daha önde görmek mümkündür. Bu duruma yol açan önemli bir konu ise NATO harcamalarının  $\frac{3}{4}$ 'ünü tek başına ABD'nin (Chomsky, 2017) gerçekleştiriyor olmasıdır. Ayrıca ABD'nin stratejik çıkarları açısından Avrupa güvenliği önemini koruduğu sürece (Demir & Eminoglu, 2018) Amerikan rolünün devam edeceği öngörülmektedir. ABD açısından bir başka stratejik öncelik ise Rusları dışarda tutmanın yanında Almanları (Kirchick, 2019) veya olası diğer agresif Avrupalı devletlerin de kontrolüdür. ABD böylece hem Sovyetleri durdurmuş hem de Batı uygarlığının/özgür dünyanın koruyucusu ve savunucusu haline gelmiştir (Huntington, 2014).

ŞİÖ'de prensip olarak bütün kararlar tam üyelerinin konsensüsü ile alınır. Konsensüs esası aslında bir bakıma içişlerine karışmama ilkesinin de bir açılımı olarak görülmekte ve ŞİÖ'nun kuruluş amacına uygun olarak işletilmektedir. NATO'da ABD'nin olduğu gibi Çin ve Rusya'nın ŞİÖ içindeki dominant rolü ve Orta Asyalı küçük devletler ve genişlemelerle yeni üyeler de göz önüne alındığında karar alma esası üzerinden bile örgüt kimliği ile ilgili değerlendirmeler yapılabilir. Bu bakımdan Çin ve Rusya'nın temel gündemlerine bakarak ŞİÖ'nün Batı karşıtı bir örgüt olduğu tanımı yeterli olmayabilir (Ward & Hackett, 2006). Nitekim ŞİÖ şartına göre küçük istisnalar dışında her karar konsensüs esasına dayandığı ve dolayısıyla her devletin tek bir oy hakkı olduğu için bir üyenin uygun görmediği bir konu örgütün kararı haline gelemmez. Konsensüs esasının istisnası olarak bir üyenin üyelğine son verilmesi kararı yani üyelikten çıkarılma kararı gösterilebilir (Chung, 2006). NATO'da ABD'nin etkili olduğu gibi özellikle de başlarda Çin ve Rusya'nın ŞİÖ kararlarında bir ağırlığı olduğu kabul edilebilse de ortaya çıkan kararların daha çok Çin ve Rus rekabetinin bir çeşit uyumlaştırılması olarak da görülmesi mümkündür.

Dadabaev, ŞİÖ ile ilgili yazında sıkça vurgulanan Çin ve Rusya etkisinin ve bu iki devletin ABD'nin küresel rolleri konusundaki tavırlarının yanına diğer üye devletlerin niyet ve amaçlarının da ŞİÖ ile ilgili analizlerde kullanılması gerektiğinden bahsetmektedir. Zira O'na göre, özellikle konsensüs ile karar alma ve oylama prensibi Şanghay Ruhü olarak ele alınan değerlerin temelini oluşturmakta ve görece olarak küçük güçlerin ŞİÖ'ye güvenmelerini ve kendilerini güvende hissetmelerini sağlamaktadır. Küçük üyeler bu sayede hem iki olası dış tehdit olan Rusya ve Çin'i birbirleri ile dengelemekte hem harici başka büyük güçlerin bölgede etkinliğine engel olma olanağını bulmakta hem de ŞİÖ'nün tehdit olarak tanımladığı ve tek başlarına çözüme olanakları olmayan üç şeytana karşı kendilerini koruma imkânını ŞİÖ sayesinde bulmaktadır (Dadabaev, 2014). Bu açıdan bakıldığında ŞİÖ'deki küçük üyelerin önemli kazanımları olduğundan bahsedilebilir.

Karar alma ve kararların üyelerin beklentisi bağlamındaki etkinliği iki örgütün de dönüşüm veya tarihsel gelişimi ile de ilişkilendirilebilir. Bu bağlamda NATO'nun varlığını koruması sadece ABD'nin stratejileri veya Sovyet tehdidi üzerinden değerlendirilemez. Özellikle NATO'nun Batı Avrupa'yı bütünlendirmedeki rolünü ve üyelerinin paylaştığı ortak değerlere vurgu ve istikrara katkısı (Moore, 2007) diğer entegrasyonlar için kolaylaştırıcı etkisi öne çıkarılmaktadır (Snyder, 1997). Belki de NATO'nun bu yönü Soğuk Savaş sonrasındaki Avrupa güvenlik düzeni ve ABD'nin rolleri konusunda NATO'ya olan ihtiyacı belirgin kılmıştır (Asmus ve diğerleri, 1993). Yeni ortamda önemli oranda iç çatışmalar (Frantzen, 2005) olarak görülecek olan çatışmaların çözümünde sorunsuz olmasa da NATO aktif roller üstlenmiştir. Zira Balkanlardaki çatışmalara özellikle Avrupalı NATO müttefikleri mesafeli durmaya özen göstermiştir (Kaufman, 2002). NATO genişlemesi ile Orta ve Doğu Avrupa'nın demokratik dönüşümü ile güvenlik sağlanacağı anlayışı genel anlamda üyelerin hemfikir olduğu (Gheciu, 2005) konulardır.

Soğuk Savaş sonrası ortamda NATO'nun adapte olma yeteneği gözlemlenmektedir (Kaim, 2017). NATO'nun buradaki adaptasyon yeteneği sadece ortak tehdit ve düşman algısına indirgenemez. Bu bakımdan, NATO üyelerinin insan haklarının temel ilkelerine bağlı liberal demokrasiler olarak söylem ve faaliyetlerini ortak değerlere dayandırmaktadır. İttifak'ın demokratik kültürün geliştirilmesi ve demokratik kurumların güçlendirilmesi alanındaki rolü sürekli vurgulanmakta ve bu değerler üzerinden üyeler arasındaki olası gerilim kaynaklarını etkisiz hale getirebilmekte veya en azından sınırlandırılabilir (Zapolskis, 2012).

Ortak değerlerin olumlu etkisinin yanında NATO ittifakı içinde ittifakın kalitesini etkileyecek ölçüde bir "free-rider" sorunu da söz konusudur. Bu sorun her ittifak veya kolektif eylem gerektiren durumda ortaya çıkabilecek bir sorun iken NATO bağlamında örneğin Almanya'nın yetersiz savunma yatırımları olabilmektedir. 2018 tarihli bir raporda Almanya'nın askeri varlıklarının sadece üçte birinin operasyonel olduğunun (Kirchick, 2019) gösterilmesi free-rider davranışının zengin ülkeler için de geçerli olduğunu açıklamaktadır. ABD'nin NATO içindeki ağırlığı zaman zaman Avrupalı müttefikleri rahatsız etse de Avrupalıların 1990'ların başından beri askeri harcamalarını düşürdüğü görülmektedir (Ischinger, 2005). Ortak tehdit veya zorluklarla karşı karşıya olan devletlerin ortak kurumsal çaba ve prosedürlerle bunlara cevap vermesi beklenir. Müttefiklerin istediklerini başarmaları ve NATO'yu etkili şekilde kullanabilmeleri için öncelikle uyumlu çıkarlarının olması gerekmektedir (Herd & Kriendler, 2013). Ukrayna meselesinde görüldüğü üzere NATO bu bağlamda da test edilmektedir.

Karşılaştırmamızın ŞİÖ ayağına baktığımızda, ŞİÖ'nün ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi Çin-Rusya ilişkileri gerek rekabet gerekse işbirliği anlamında (Lo, 2020) ile doğrudan ilgili bir durum olduğu görülmektedir. Zira Soğuk Savaş döneminde başlayan ve sonrası hızla gelişen sınır anlaşmazlıklarının çözümü ve güven artırıcı girişimlerin neticesinde ŞİÖ vücut bulmuştur. Rusya (SSCB) NATO için bir tehdit iken ŞİÖ için bir kurucu üye ve ortak olarak görülmelidir. Rusya Batı sınırları konusunda NATO tehdidi hissederken Çin ile sınır sorunlarını barışçıl yollarla çözmeyi başarmıştır (Samokhvalov, 2017). Rusya (SSCB) her iki örgüt için de kilit bir değişken olarak kabul edilmektedir. NATO bir Batılı askeri ittifak olarak Soğuk Savaşın bir ürünü iken ŞİÖ, Sovyet sonrası ve Sovyet coğrafyasında inşa edilen bir bölgesel örgüttür (Cooper & Stubbs, 2017).

Sovyetler dağılınca Orta Asya'da bağımsız olan devletler etnik dağılım ve sınır sorunları gibi konularda hem Rusya hem de Çin için tehdit kaynağı olarak görülmüştür. Bu yeni ülkeler ile birlikte sınır sorunlarını çözmek ve karşılıklı güveni arttıracak adımların (Yuan, 2010) ŞİÖ'nün nüvesini oluşturduğu göz

alındığında, ŞİÖ'nün ortaya çıkışında üyelerinin birbirlerinden duydukları güvensizliğin önemli bir değişken olduğu anlaşılmaktadır. Soğuk Savaş sonrası Çin-Rus ilişkilerindeki olumlu gelişmeler (Samokhvalov, 2017) ŞİÖ'nün ortaya çıkmasını ve yeni işbirliği alanlarını kapsayacak şekilde entegrasyonun gelişip derinleşmesini sağlamıştır (Dze, 2017). Pratikte Çin ve Rusya'nın Soğuk Savaş sonrası sınırlarını belirleyecek müzakerelere Kazakistan, Kırgızistan ve Tacikistan'ın da dahil olması ile Şanghay Beşlisi olarak adlandırılan yapı, 1996 ve 1997'de sınır sorunlarını çözen ve sınırlarda silahsızlanma ve güven artırıcı önlemler içeren anlaşmaları imzalamıştır. Bu anlaşmalar sonrası elde edilen başarıların da motivasyonu ile her yıl düzenli zirveler yapan Şanghay Beşlisi dini aşırılık, etnik ayrılıkçılık ve bölgede artan terörizm tehditleriyle mücadele için bir anti-terörizm merkezi kurulması, dış politika, savunma, kamu güvenliği, sınır koruma ve kanun uygulamaları konusunda (Yuan, 2010) tedrici adımlar atmış ve işbirliğini geliştirmeye başlamıştır. Daha geniş perspektifte Amerikan tek taraflılığına karşı özellikle Çin'in çok taraflılık vurgusuyla (Chung, 2006) işbirliği arayışının hızlandırıcı etkileri ŞİÖ'nün ortaya çıkışında ele alınan bir değişken olabilmektedir (Özkan, 2011).

### 3. Entegrasyon Modeli ve Üyelik

NATO kurulduğu günden beri gelişmeye ve genişlemeye devam etse de temelde hükümetlerarası ve isminden de anlaşılacağı üzere bölgesel bir örgüttür. Modern dönemin en başarılı askeri ittifakı olarak kabul edilen NATO'ya üye olan ülkelerin adaptasyonunun politik bir süreç olduğu kabul edilmektedir. Yine aday veya üye ülkelere NATO sistemleri olarak bilinen askeri ekipmanların temini için siyasi baskılar (Caparini, 2002) da bu bağlamda görülmelidir. Klasik bir savunma ittifakı olan NATO entegrasyonun değişimi ve gelişimi konusu, bu çalışmanın sorunsalına açıklık getirmesi bakımından, Soğuk Savaş sonrası dönemin değerlendirilmesi ile anlamlı olacaktır.

NATO'nun ve daha da özeldir Amerikan hegemonyasının hedefinin demokrasilerin ve kapitalist ekonomik düzenin yaygınlaştırılması olduğu ileri sürülebilir. Bu bakımdan NATO'nun 1990'larla yeni demokrasileri kucaklama dönemi başlamıştır (Jacoby, 2004). Demokratik yayılma konusunda NATO ve AB'ye üye olma, Orta ve Doğu Avrupalı eski Sovyet ülkelerinin temel dış politik hedefleri haline gelmesi sağlanmıştır. Ancak yine de NATO bu yeni adayların ve üyelerin ulusal güvenlik yeteneklerinin geliştirilmesine özen göstermiştir. Başka bir ifade ile NATO'nun sadece demokrasi havariliği yaptığı gibi bir indirgemeci söylem yanlıcı olacaktır. NATO'nun Prag Zirvesi'nde yedi yeni üye kabul etme kararı yanında dünya çapındaki potansiyel operasyonlar ve terörle mücadele edecek şekilde NATO'nun yeteneklerini arttırmak için üyelerinden belli taahhütler ve etkin bir NATO Müdahale Gücü oluşturulması gibi adımlar atılmıştır (Caparini, 2002). NATO'nun yeni üyelerinde Amerikan taraftarlığının görece olarak yüksek olduğu gerçeği büyük oranda Rusya faktörü veya tehdidine bağlanabilir. NATO içinde Atlantik ve Avrupa çekişmesi olduğu kabul edilir ki bu çekişme yeni üyelerin kabul etme konusunda kendini göstermektedir (Larrabee, 2003). Bu çekişme neticesinde Avrupa kanadının genişleme sürecine olumsuz yaklaştığı ve Rusya'nın Gürcistan ve Ukrayna'ya müdahalesi ile bu ülkelerin üye olarak kabulünün olanaksız hale geldiği görülmektedir. Bir bakıma NATO'nun genişlemesinin Rusya tarafından en azından doğu Avrupa için durdurulduğu söylenebilir. Diğer taraftan NATO'da üye sayısının artması ve dolayısı ile karar alma süreçlerini zorlaştırması ittifakın zayıflığı (Demir & Eminoğlu, 2018) olarak değerlendirilebilmektedir.

ŞİÖ üyesi olan Rusya NATO'nun temel düşmanı olarak görülebilir (Aktürk, 2012). NATO'nun yeni üstlendiği roller yükselmekte olan Batı karşıtlığını arttırıcı etkileri olduğu söylenebilir (Karaosmanoğlu, 2014). 9/11 olaylarından sonra NATO'nun Orta Asya ve Kafkaslarda artan etkinlikleri de (Weitz, 2006) Rusya'nın NATO içindeki zaafı görüp harekete geçmesine gerekçe olmuştur. Renkli Devrimlere NATO'nun yaklaşımı, demokrasilerin desteklenmesi penceresinden bakılsa da sonucu beklenen gibi olmamıştır. Rusya'nın NATO'nun genişleme ve demokratikleşme politikasına karşı Gürcistan müdahalesi ilk savaş olarak değerlendirilmekte ve 2014 Ukrayna krizi ise ikinci safha olarak görülmektedir. Her şeye rağmen 2020 yılında Kuzey Makedonya'nın da üye olmasıyla birlikte NATO'nun üye sayısı 30 olmuştur (NATO, 2022) ve genişlemenin son halkası tamamlanmıştır. 24 Şubat 2022'de başlayan Ukrayna işgali ise NATO içinde safların sıkılaştırılmasına ve öncesinde çok da olası olmayan İsveç ve Finlandiya'nın tam üyelik başvurusu ve bu başvurunun kabulü ile sonuçlanmıştır. Rusya'nın bir bakıma NATO'yu durdurma girişimi belki de NATO'nun genişleyerek daha da güçlenmesine sebep olmuştur. Ayrıca NATO içindeki iki

eksen de Rusya'ya karşı daha da sıkı işbirliğinin yollarını aramaya başlamıştır. Böylece ortak düşmana karşı NATO'nun etkinliğinin genişlediği söylenebilir.

ŞİÖ de NATO gibi güvenlik arayışında olan bir hükümetlerarası bölgesel örgüttür. Özellikle genişleme adımları ile ve üyelerinin kapasitesi ile sıra dışı bir örgüt haline gelen ŞİÖ için "Doğunun NATO'su" gibi yakıştırmalar yersiz görülebilir. Zira ŞİÖ içindeki temel sorun entegrasyonda derinleşme ve genişleme arasındaki tercihin, örgütün lideri kabul edilen Çin'e rağmen (Crosston, 2013) belli oranda, genişlemeden yana kullanıldığı görülmektedir. Örneğin sürekli tam üyelik talebi olan İran'ın tam üyeliği Çin için makul bulunmazken Rusya tarafından ısrarla istenmiştir (Akbarzadeh, 2015). Nihayetinde İran 2021'de tam üye olarak kabul edilmiştir. Şanghay Beşlisi olarak başlayan süreç birbirinden farklı çıkarılara ve önceliklere sahip dokuz tam üyenin olduğu bir yapıya dönüşmüştür. ŞİÖ entegrasyonunu bir arada tutan ve üyeleri için anlamlı kılan şey Şanghay Ruhu denen değerler yani güven, iletişim, dayanışma, bir arada yaşama ve ortak çıkar olarak karşımıza çıkar (Chung, 2004). Bu bakımdan sıkça vurgulanan bir detay ŞİÖ'nün bir ittifak olmadığı ve üçüncü tarafı hedef almadığı konusundadır. İttifak kelimesi yerine resmi dokümanlarda ortaklık ve işbirliği söylemi tercih edilmektedir. Böylece bu söylemler sayesinde ŞİÖ'ye belirli bir kimlik verip kısıt koymadan üyeler arasındaki ilişkileri geliştirme esnekliği sağlanmaktadır (Ambrosio, 2017).

NATO'nun demokrasi ve insan hakları gibi değerlere olan vurgusuna karşın ŞİÖ'nün otoriter rejimlerin hamisi olduğu değerlendirmeleri yapılmaktadır (Sean, 2017). Bu değerlendirmeleri haklı gösteren şey aslında ŞİÖ'nün tehdit olarak ele aldığı unsurlar ve karşılıklı tanıma ilkesi olarak görülebilir. Zaten çoğu ŞİÖ üyesinin güvenlikten anladığı ilk şey, mevcut yönetimlerin kendilerini yani rejimlerini güvende tutma arzusunun yansıması olarak karşımıza çıkar. En temelde terörizm bile bu kapsamda ele alındığı için rejim güvenliğine entegre edilebilmektedir (Komaiko, 2009). Belki de ŞİÖ'nün kurucu üyelerinin demokrasi gündemi olmaması ve demokratik rejimler olmaması (Brownlee, 2017) üzerinden rejim güvenliği tartışması bir Batılı eleştiri veya söylemi olarak değerlendirilebilir. Zira çoğu ŞİÖ'yü Batı karşıtı bir örgüt olarak ele alma eğilimindedir. Ancak ŞİÖ'de üyeleri bir araya getiren temel endişe aslında birbirlerine karşı duydukları endişelerdir. Bu endişeleri barışçıl yollarla çözdüğü hatta yeni çatışma alanlarına engel olduğun için bile ŞİÖ'nün bir barış alanı oluşturduğu söylenmektedir. Zaman zaman test edildiği üzere ŞİÖ üyeleri birbirlerinin içişlerine karışmama ve Koruma Sorumluluğu (R2P) ve insani güvenlik gibi konseptleri tanımlıyor olmaları dolayısı ile dolaylı yollardan da işbirliği yapabilmektedir. Bu işbirliğinin yansıması olarak ŞİÖ'de egemenlik konusundaki hassasiyet ile müdahaleci anlayışlara karşı çıkmaktadır (Aris, 2012).

ŞİÖ entegrasyonunda üyeler arasında işbirliğinin mi yoksa rekabetin mi öne çıktığı konusunda rekabetin daha belirleyici olduğu söylenebilir. Örgüt içinde var olan Çin-Rusya rekabetinin yanına Pakistan-Hindistan rekabeti, Çin-Hindistan rekabeti (Malone, 2011) ve İran'ın motivasyonları gibi yeni konular da eklenmiştir. Bu rekabete rağmen son dönemlerde ŞİÖ'nün ABD ve genel anlamda batıların çıkarlarına karşı bir blok oluşturduğu da ileri sürülmektedir. Aslında Avrasya yani geniş anlamda ŞİÖ havzası da diyebileceğimiz alanda tek bir hedef yerine iç içe geçmiş ve batılı ülkeler ile farklı düzeylerde ilişkileri olan ülkelerden söz etmek daha olasıdır. Örneğin Orta Asyalı göreceli olarak küçük güçlerin ŞİÖ içindeki rolü veya hedefleri veya durumu, daha çok Çin ve Rusya ile ilişkilerine endekslenmektedir (Dadabaev, 2014). Oysa bu üyeler özellikle karşılıklı tanıma ilkesi sayesinde ve diğer üyelerin rekabetinden faydalanarak daha güvende hissettikleri bir ortama kavuşmaktadır. Bir bakıma ŞİÖ entegrasyonu üyelerinin birbirini tehdit olarak görmeden işbirliği alanı bulabildikleri bir platform sunmaktadır.

#### 4. Gündem Genişliği ve Derinliği

Her iki örgütün de temel gündemi kuşkusuz güvenlik olarak karşımıza çıkar. NATO bir Soğuk Savaş dönemi ürünü olarak Batı bloğunun askeri ittifakıdır. Sovyet tehdidi ortadan kalktığı zaman NATO'ya birçok elbise giydirilerek yeni rolleri tartışılmıştır. Meşruiyet tartışmaları olsa da yeni güvenlik konuları veya sorunlarına NATO'nun dâhil olması coğrafi sınırlarının ve kuruluşunda öngörülen görevlerinin ötesinde küresel meselelerle ilgilenen bir yapıya dönüşmeye başladığı (Bingöl, 2012) tartışılmaktadır. Güvenliğin derinleşmesi ve genişlemesi ile NATO da faaliyet alanlarını ve gündemini belirlemeye başlamıştır. Bosna-Hersek ve Kosova gibi yerlere gerçekleştirilen müdahaleler de bu minvalde ele alınabilecek konulardır. Aslında NATO kurulduktan hemen sonra üyelerine karşı konvansiyonel veya nükleer silahlarla yapılacak saldırıların yanına yine askeri içeriği olan sızma, casusluk, kimyasal saldırılara karşı da stratejiler

geliştirmiştir. Benzer saldırılar veya deprem gibi sorunlar karşısında sivillerin korunması 1950'lerde NATO gündemine girse de (Biresselioğlu, 2012; NATO, 2020b) bunları bir dönüşüm olarak görmek olanaksızdır.

Sovyetler Birliği dağılıncı NATO'daki kuruluşundan beri devam eden dönüşüm daha net gözlenmeye başlanmıştır (Özlük & Özlük, 2014). Bu süreçte neredeyse her NATO zirvesinde NATO'nun rolleri ve yeni ortaya çıkan sorunlar "güvenliğin bölünmezliği" çerçevesinde ele alınmış ve neler yapılabileceği tartışılmıştır. Böylece 1990 Washington Zirvesi'nde yeni şartlara göre konseptler geliştirilmesi gereği ele alınmış ve belgeler her yeni zirvede güncellenerek NATO stratejileri ve gündemleri de değişmeye ve genişlemeye başlamıştır (Karaosmanoğlu, 2014). 1991 Roma Zirvesinde ek olarak NATO geleneksel savunma faaliyetleri yanında siyasi, ekonomik, sosyal ve çevre konularında da önemli girişimler başlatmış; çevresel sorunların istikrarsızlıklara ve silahlı çarpışmalara neden olacağı vurgulanmıştır (Çolakoglu E. , 2015). 1999'da "kolektif savunma" yerine "kolektif güvenlik" kavramı tercih edilerek NATO'nun tanımlanan güvenlik görevinden biri demokratik kurumların teşviki, uyuşmazlıkların barışçıl çözümü ve çatışmaların önlenmesi üzerine odaklanarak Avrupa-Atlantik bölgesinde istikrar ve güvenlik sağlamaktır. Siyasi istişareler yanında savunma kavramını siyasi, ekonomik, sosyal ve çevresel faktörleri de dikkate alarak NATO, insan hakları ihlallerini, terörizmi, kitle imha silahlarının yayılmasını ve etnik çatışmaları yeni tehditler olarak belirtmiştir (Biresselioğlu, 2012). 2010 zirvesinde de benzer vurgular tekrarlanmış ve NATO ötesindeki kitle imha silahlarının, istikrarsızlık ve çatışmaların yaygınlaşmasından bahsetmiştir. Kriz yönetimi üzerinde durarak NATO-Rusya işbirliğinin önemi de vurgulanmıştır (Zapolskis, 2012).

NATO "kriz yönetimi" kapsamında barış koruma görevleri de icra etmektedir. Bir bakıma barışı koruma görevi, yetenekleri de göz önüne alınarak NATO'nun varoluş nedeni yerine geçmeye başladığı yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır (Tardy, 2006). Ancak yine de barışı koruma görevinde askeri yönler öne çıkmaktadır. Enerji güvenliği meselesi de özellikle 2000'li yıllardaki zirvelerin ortak konularından birisi olmuştur. Rusya kaynaklı krizler başlayınca 2006 Riga zirvesinde enerji güvenliği ayrı ve özel bir başlık olarak ele alınmıştır (Biresselioğlu, 2012). NATO'nun genişlemesiyle siber güvenlik de öne çıkan konulardan olmuş ve NATO yeteneklerinin geliştirilmesi için üye olmayan ülkelerle de işbirliği yapılabilmesi kararları alınmaya başlanmıştır (Bingöl, 2012: 174). Rusya'nın Kırım'ı ilhak etmesi ve Ukrayna topraklarındaki faaliyetleri NATO'nun yeniden topraklarının güvenliği gibi klasik konulara tekrar vurguların öne çıktığı zirveler gerçekleşmeye başlamıştır. Bu bakımdan NATO'nun genişlemesi, yeteneklerinin artırılması, üye olmayan ülke ve bölgelerin istikrarı ile sağlanacak güvenliğe önem atfedilmeye başlanmıştır. Bölgesel yardımları öngören 2016 zirvesi ve dayanıklılığa özel vurgu yapan 2017 Prag zirvesi bu bakımdan öne çıkmaktadır (Prior, 2017). Özetle NATO gündemleri büyük oranda doğrudan ve dolaylı olarak hala klasik güvenlik arayışları kategorisinde ele alınabilecek konuları kapsamaktadır.

ŞİÖ, NATO gibi dar kapsamlı bir örgüt olarak hayatına başlasa da ilgilendiği ve işbirliği aradığı gündemleri hızla genişlemiştir. RATS henüz aksiyon almamışken 2003'te kabul edilen *Çok Taraflı Ticaret ve Kalkınma Programı* ile ortaya konan hedeflerin (Ward & Hackett, 2006) pek çoğunun günümüzde gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. 2005'te kurulan İnter-Bank ve İş Konseyi önemli kurumsal entegrasyon adımları arasına girmektedir (Norling & Swanström, 2007). ŞİÖ üyelerinin bir kısmı enerjide dışa bağımlı ve bir kısmı ise temel arz yapan ülkeler olduğu için enerji gündemi oluşturması sürpriz sayılmaz. Zira ŞİÖ Enerji Kulübü, Rusya'nın 2006'da gündeme getirmesi ile başlatılan süreç sonunda 2011'de kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu işbirliği sayesinde, yatırımların koordinasyonu; taşıma, ulaşım ve iletişim altyapı yatırımlarını yapmak; küresel piyasa ile uyumlu enerji diplomasisini oluşturmak; kolektif enerji güvenliği için çalışmak; üyelerin enerji politikalarını gerçekleştirecek ortak mekanizmalar geliştirmek ve üyelerin uzun dönemli enerji stratejilerinin koordinasyonu ve enerji politikalarının optimizasyonu (Movkebaeva, 2013) gibi konularda işbirliği sağlanması istenmiştir. Aslında enerji gündemindeki entegrasyonun başarısı bir bakıma ŞİÖ'nün de başarısı ile ilişkilendirilmektedir. Çin dünyanın en büyük enerji kaynakları ithalatçısı konumunda ve Rusya ise en önemli ihracatçısı olarak ŞİÖ'nün geleceği açısından kilit roledir (Gulick, 2007). Enerji konusundaki işbirliği ŞİÖ'nün genişlemesi ile ŞİÖ havzası dışındaki dünyanın istikrarı için de önemli bir değişken olarak önümüzde durmaktadır. Rusya'nın enerji diplomasisi adını verdiği stratejide Çin ile ilişkileri önemli görülmektedir (Xu & Reisinger, 2018). Bu konuda özellikle Ukrayna işgali sonrası Rusya'nın maruz NATO ve Batı yatırımlarını aşmak

için de ŞİÖ içindeki mekanizmalar önemli bir çıkış yolu açmaktadır. ŞİÖ Zirvelerinde güvenlik, ekonomi, eğitim, turizm, kadın çalışmaları, medya ve kanun uygulayıcıları arası işbirliği gibi birçok alanda işbirliğinin derinleşmesi çağrılarını yapmaktadır (ŞİÖ, 2022).

Gündem genişlemesi ve bu gündemlere ilişkin işbirliğinin yoğunluğu yani entegrasyondaki derinleşme arasında ŞİÖ nezdinde bir ters orantı olduğu çıkarımı yapılabilir. Üçüncü tarafa karşı bir ittifak olmadığını merkeze alarak ŞİÖ'nün hem gündemlerini hem de üyelerini genişletmesi üyelerin ŞİÖ'ye yükledikleri anlamı analiz edebilmek için önemli veriler sunmaktadır. Tarihsel olarak Çin entegrasyonda derinleşmeye öncelik verilmesi, genişlemenin ikinci planda tutulması taraftarı olmuştur. Rusya ise, Çin'in ŞİÖ içindeki ağırlığını bertaraf etmek için hem alternatif örgütler ihdas etmiş hem de yeni üyelerin dâhil edilmesi konusunda ısrarcı olmuştur. ŞİÖ içindeki çeşitli üyelik statüleri tanımlanmasının altında yatan temel sorun bir bakıma bu çekişmenin idare edilmesi içindir (Roy, 2012). Bu süreçte 2005'teki gözlemci statüsü yanına 2009'da ŞİÖ diyalog ortaklığı statüsü eklenmiş ve yeni üyeler için kriterler kabul edilmiştir. Hindistan ve Pakistan 2017'de süreci tamamlayarak ŞİÖ tam üyesi olmuştur (Müller, 2018). Rusya'nın Çin etkisini zayıflatmak için Hindistan konusundaki ısrarı Çin tarafından Pakistan'ın da sürece dâhil edilmesi ile yönetilmiştir (Haas, 2016). İran'ın da tam üye olarak kabul edilmesi Çin'in belki de ŞİÖ'ye eskisi kadar anlam yüklediği sonucunu çıkarmamızı sağlayabilir. Bu iddiayı desteklemek için Çin'in asıl enerjisini ve motivasyonunu alternatif projelere adanmış görülmektedir. Örnek olarak Çin'in Bir Yol Bir Kuşak girişiminde görülen başarılarından sonra (Clarke, 2018) ŞİÖ'ye yeni üyelerin kolay dâhil olduğu görülmektedir. Bu bakımdan NATO'nun üyeleri için anlamı ile kıyaslandığında ŞİÖ üyelerinin (özellikle de Çin ve Rusya) ŞİÖ'ye hayati anlamlar yüklediği söylenebilir.

### 5. Terörle Mücadele Stratejileri

Terörle ilgili karşımıza çıkan en temel sorunlardan birisi tanımlama sorunudur. Bu çalışmanın cevap aradığı temel soru bağlamında NATO ve ŞİÖ arasındaki temel farklılık da buradan kaynaklanmaktadır. Kimlerin terörist olduğu konusundaki anlaşmazlık aynı zamanda terör ve terörizmle mücadelenin başarısını da temelden etkilemektedir. Çalışmanın kapsamı açısından burada terör ve terörizmin akademik tanımlama sorunu üzerinde durulmadan NATO ve ŞİÖ'nün terörizmi ele alışı tartışılmaktadır. Öncelikle her iki örgüt için de terörizm ve terörle mücadele temel gündemlerinin içinde yer almaktadır.

Terörle mücadele NATO için görece olarak yeni bir gündem olarak ele alınabilir. NATO kurulduğu günden beri birçok stratejik gündem oluşturup üstesinden başarı ile gelebilmiştir. Sovyetlerin çöküşü sonrası ayakta kalma, Alman birleşmesi, Balkan istikrarı ve genişleyip yeni üyelerin entegrasyonu gibi gündemler bu kategoride ele alınabilir. NATO'nun görece olarak yeni gündemi olan terörizm ve kitle imha silahlarının yayılması gibi yeni tehditleri ele alma konusundaki yaklaşımının başarısı sorunludur (Larrabee, 2003). Terörizm gibi bir tehdidin ittifakları ve kolektif eylem motivasyonunu güçlendireceği ileri sürülmektedir. 9/11 ile de görüldüğü üzere NATO için de bu genellenmenin doğruluğunu test eden araştırmalara göre terörizm, Atlantik'in her iki tarafında da en büyük tehdit olarak görülmektedir (Ischinger, 2005). NATO içinde de kabul edildiği üzere prensip olarak bu tehdit tek bir aktörün tek başına mücadele edebileceği bir şey değildir (Hallams, 2009). NATO'nun terörle mücadele rolü 9/11 ile birlikte yepyeni bir hal almış ve ilginç bir şekilde ittifakın özü olan 5. madde hem coğrafi kapsam dışında ve işlevsel olarak askeri boyutun ötesine geçilerek terörle mücadele için uygulanmıştır (Caparini, 2002). 5. madde ABD'ye siyasi destek ve dayanışma niyeti barındırır da Afganistan'daki durum NATO'nun başarısını da sorgulatmıştır. Bu bakımdan NATO'nun dirayetini ve gücünü gösterdiği ve en zorlu görevleri yerine getirdiği noktasında iyimserlerin görüşünün tersine aslında alan ve coğrafya dışı görevleri ve elde edilen sonuçları NATO'nun tükenmişliği üzerinden yorumlayanlara (Rühle, 2013) rastlanmaktadır. NATO terörle mücadele etsin diye kurulmasa da Soğuk Savaş sonrası bu konudaki gelişimini sürdürmeye devam etmektedir.

ŞİÖ açısından terörle mücadele temel var oluş gerekçesi olarak karşımıza çıkmaktadır. ŞİÖ NATO ile kıyaslandığında terörle mücadelede farklı kılan en temel unsurun ŞİÖ'nün bizzat terörle mücadele kategorisine sokulabilecek olan tehditlere karşı kurulmuş olmasıdır. Yani ŞİÖ'nün varoluş gerekçesi bir bakıma geleneksel olmayan tehditlere karşı mücadeledir ki bu NATO'nun sonradan gündemine aldığı bir konudur. Bu bakımdan daha ŞİÖ haline gelmeden üç şeytan “aşırıçılık, ayrımcılık ve terörizm” (Çolakoglu



S. , 2004) söz konusu geleneksel olmayan tehditler olarak kabul edilmiştir. Aslında bu üç şeytan Çin ve Rusya'nın nezdinde terörizm kategorisine dahil edilerek ele alınan konular olmuştur (Sean, 2018). İlginç şekilde ŞİÖ uluslararası güvenliğin gramerini değiştirdiğine inanılan 9/11 olaylarından önce kurulmuş olsa da terörizme karşı ABD'nin küresel savaşı ŞİÖ'nün terörle mücadelede işbirliğini kısa vadede yavaşlatmıştır. Çünkü Rusya ve Çin ABD'nin küresel terörle savaş söylemlerinden faydalanarak kendi sorunlarını ŞİÖ desteğine ihtiyaç duymadan çözme fırsatı yakalamıştır. Ancak ABD'nin Afganistan işgali ve Orta Asya ülkelerinde elde ettiği kazanımlar ŞİÖ entegrasyonunun bir reaksiyon olarak gelişmesine sebep olmuştur. Özellikle de Renkli Devrimlere Amerikan desteği geleneksel olmayan tehditleri tekrar gündeme getirmiştir. ABD'nin otoriter rejimlere karşı bu tutumu ŞİÖ'nün kendini güçlendirmesine neden olmuştur (Roy, 2010). ŞİÖ üyelerinin bu bakımdan güvenlik kaygıları kendi rejimlerinin korunması ve iç siyasal statükoya karşı oluşabilecek tehditlerin terör, aşırılık ya da ayrılıkçılık olarak değerlendirilip mücadele edileceği bir ortam oluşturulmuştur (Komaiko, 2009).

### 5.1. Tanımlama/Tanıma Sorunu

Tanımlama ve tanıma sorunu aynı zamanda diğer gündemlerde de söz konusu olabileceği gibi örgütlerin yapısı ile temelden ilişkilendirilebilir. Bu yapı da terörizmin tanımı ve teröristin tanınması ve dolayısı ile terörle mücadelede işbirliğinin kalitesini etkilemektedir. Bu bakımdan NATO içinde bir hegemon güç vardır ve sorunlar ve çözümler büyük oranda o gücün öncelikleri ve çıkarları doğrultusunda belirlenmektedir. Dolayısıyla NATO'nun terörle mücadele konusundaki bazı rolleri ABD'nin operasyonlarına bir meşruiyet kazandırması (Bingöl, 2012) bağlamı ile ele alınabilmektedir. Nitekim Afganistan konusunda ABD, 5. madde çalıştırılıp birçok destek teklifine rağmen NATO'dan sadece sembolik ve ihtiyacı oranında destek alma gereği duymuştur (Hallams, 2009). Terörün temel bir tehdit olduğu noktasında NATO içinde Soğuk Savaş sonrası tedricen gelişen bir konsensüsün olduğu söylenebilir. 9/11 olayları tam da bu noktada önemli bir dönüm noktasıdır. Ayrıca NATO zirvelerinde belirlenen stratejik konseptlerde terörün tehdit olduğu ve güvenliğin bölünmezliği konusu da sürekli işlenmiştir. Terör tehdidi gelen ülkelere karşı da ortak çalışma koşulları ve NATO'nun oynayacağı ya da oynaması gereken roller de önemli konulardan sayılmaktadır (Larrabee, 2003).

9/11 olayları tehdidin kaynakları ve kullandığı araçlar üzerinden de NATO'nun gelişip dönüşmesine sebep olmuştur. Özellikle teknolojik gelişmeler ve internet üzerinden organize olan saldırganlara karşı siber güvenlik adına alınan önlemler terörle mücadele ile birleştirilebilecek NATO yeteneklerine dâhil edilebilir (Bıçakçı, 2014). Siber güvenlik tedbirlerine paralel var olan NATO askeri yapılanmasını terörizm ve kitle imha silahlarının yayılmasını engellemeye yönelik çalışmalara binaen Avrupa-Atlantik alanı dışında da terörü engelleme ve insani yardım amacıyla asker görevlendirilmiştir (Bingöl, 2012).

ŞİÖ ise zaten terör ve teröre neden olabilecek diğer tehditlere karşı oluşturulmuş bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Geleneksel olmayan tehditlere karşı kurulan geleneksel olmayan bir örgüt tiplemesi içindeki temel tehditler üç şeytan olarak ele alınan tehditlerdir. ŞİÖ NATO'da kullanılmayan ve benimsenmeyen bir tanıma unsuruna sahiptir. Buna karşılıklı tanıma prensibi denmektedir. "Karşılıklı tanıma" prensibine göre üyelerden birinin terör, terörizm, terörist dediği bir şeye diğer bütün üyeler aynı şekilde yaklaşmak durumundadır. Bu anlayış üyeler arasında tam bir dayanışma, terörü tanımlama konusunda mutlak bir egemenlik alanı sunmaktadır. Böylece NATO ittifakı içinde bölünmelere ve anlaşmazlıklara sebep olan iyi terörist kötü terörist veya benim teröristim gibi tanımlara yol açmadan ŞİÖ üyelerini memnun eden bir anlayış ortaya çıkmaktadır. Karşılıklı tanıma prensibinin temel sorunu aynı zamanda da ŞİÖ'nün en çok eleştiri aldığı konu olan otoriter rejimlerin promosyonu olarak karşımıza çıkmaktadır. Üye ülkelerden birisindeki belki de basit bir gösteri ya da muhalefet gibi görülebilecek bazı girişimler söz konusu üyenin siyasal iktidarı tarafından terör kategorisine sokulabilmektedir. Terörün ne olduğu ve teröristin kim olduğu konusunda ŞİÖ üyeleri kendi başlarına karar verebilmektedir. Bu durum bir bakıma Şanghay Ruhü ile ele alınan değerlerin mevcut rejimlerin konumunu koruyan unsurlar olarak görülmesine neden olmaktadır. Meseleye demokrasi ve insan hakları açısından bakılınca otoriter rejimlerin kendisini korumak ve olası demokratik hareketlerin veya taleplerin bertaraf (Ambrosio, 2008) edilmesi için ŞİÖ'nün bir araç olarak işlev gördüğü söylenebilir. Özellikle de Orta Asyalı üyeleri ŞİÖ sayesinde kendi otoriter ve büyük oranda primordialist rejimlerini Çin ve Rusya

desteğiyle sağlama almaktadır (Rothacher, 2008). Çin'in hem kendi azınlık sorunları hem de Orta Asya'da oluşabilecek üç şeytan tehdidi için ŞİÖ dışında da otoriter rejimleri desteklediği şeklinde değerlendirmeler söz konusudur (Sharshenova & Crawford, 2017). Burada çalışma açısından yani terörle mücadele de işbirliği açısından ŞİÖ'nün NATO'ya kıyasla daha fazla bir işbirliği alanı açtığı görülmektedir.

## 5.2. Mücadele Araçları ve Yöntemleri

Geleneksel bir tehdide karşı kurulan NATO, geleneksel olmayan güvenlik sorunlarına tepki verme ve etkisizleştirme yeteneğine giderek daha fazla odaklanmaktadır. Siber saldırılar ve terörizm gibi konularda diyalog ve işbirliği politikası NATO stratejisinde önemli bir rol oynamaktadır. Buna göre bir NATO genel sekreterinin “Afganistan'a gitmezsek Afganistan bize gelecek” sözü ile de anlam bulduğu üzere sorunları kaynağında çözmeyi içeren bir anlayış vardır. Böylece NATO'nun güvenlik çıkarları için gerekliyse, dünyanın herhangi bir yerindeki çeşitli tehditlere cevap verebilme (Zapolskis, 2012) olanağının ve araçlarının geliştirilmesi öngörülmüştür. Zaten barış ve güvenliğin sağlanmasına yönelik 1990 sonrasında “Bosna Hersek, Kosova, Makedonya, Afganistan ve Libya'da kriz yönetimi ve barışı destekleme operasyonları” Aden Körfezi'nde uluslararası ticaretin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla korsanlarla mücadele operasyonu, Irak'ta askeri eğitim desteği ve Afrika Birliği için bir destek misyonu (Şahin, 2017) gibi birçok adım söz konusudur.

NATO'nun sahip olduğu en önemli araç hiç kuşkusuz üyelerinin NATO gündemleri konusundaki yeteneklerinin toplamı olarak ele alınabilir. Bu tek tek yeteneklerin NATO'nun yeteneği olabilmesi için temel adım ise özellikle askeri kuvvetler arasında ortak standartlar geliştirilmesi olarak karşımıza çıkar. NATO ulusal çabaları koordine ederken her devlet kendi lojistik kaynaklarını sağlamaktan sorumludur. Müttefikler iyi hazırlanarak NATO'yu daha güçlü ve krizlerle mücadelede daha donanımlı hale getireceğine inanılmaktadır. NATO'nun kriz yönetimi konusundaki yetenekleri bir bakıma terörle mücadele aracı ve yöntemi olarak görmek mümkündür. Kriz yönetimi çatışmayı önleme, barışı koruma, barışın inşası, barışı uygulama ve insani yardım operasyonları gibi NATO girişimlerini kapsamaktadır (NATO, 2020b).

ŞİÖ ise var oluş gerekçesine uygun olarak geleneksel olmayan tehditlere karşı daha donanımlı bir örgüt olarak karşımıza çıkar. ŞİÖ'nün karşılıklı tanıma konusunda elde ettiği başarı gibi mücadele araçları ve yöntemleri konusunda da NATO'ya kıyasla avantajları olduğu söylenebilir. Zira henüz ŞİÖ resmen kurulmadan önce kurumsallaşma süreci bir bakıma üç şeytan ile mücadele edecek şekilde oluşturulmuştur. Bu bakımdan ŞİÖ organlarından RATS bu mücadele görevini yerine getirmektedir. RATS ŞİÖ üyeleri için tehdit kabul edilen unsurlara karşı bir bölgede veya bir devletin içinde iç güvenlik ve yargı birimleri arasında karşılıklı tanımanın uzantısı bağlamında işbirliği kurarak mücadele vermektedir (Aris, 2012). RATS yeteneklerini ve kapasitesini de tedrici olarak geliştiren bir ŞİÖ organıdır. Belki de tek başına ayrı bir örgüt olarak bile ele alınabilecek özellikleri söz konusudur. RATS zaman için üç şeytanın yanına uyuşturucu ile mücadele, göç ve insan kaçakçılığı, siber güvenlik, renkli devrim trolleri ve finansal suçlar gibi yeni tehditlere karşı da kendini geliştirip güçlendirmiştir (Wallace, 2014). Tanımlama konusu da bir bakıma RATS nezdinde yapılmaktadır. RATS, üye ülkelerin güvenlik güçleri ve güvenlik ve yargı bürokrasisi ile birlikte teröristin kimler olduğuna karar vermektedir. ŞİÖ üyelerinin verdiği görevleri verimli şekilde icra edebilmek için RATS her düzeyde düzenli tatbikatlar yapmaktadır (Ward & Hackett, 2006).

ŞİÖ içindeki kararların konsensüs esasına göre alınması terörle mücadele konusu özelinde de anlamlı durmaktadır. İç işlerine karışmama prensibinin uygulanması olarak görebileceğimiz bu karar alma usulü aslında Çin ve Rusya gibi büyük güçler dışında ŞİÖ üyelerinin kendilerini güvende hissetmeleri yanında örgüt içinde belirleyici olma olanağını da ifade etmektedir (Ward & Hackett, 2006). Bu durum her ne kadar ŞİÖ'ye yönelik otoriter rejimlerin kurucusu/koruyucusu ve destekleyicisi eleştirilerini arttırsa da tarihsel olarak ŞİÖ'nün R2P ve insani güvenlik gibi konulara mesafeli davrandığı (Aris, 2012) ortadadır.

## 5.3. İşbirliği ve Güven Sorunu

Uluslararası örgütleri özünde belli konularda bir işbirliği arayışı sonunda ortaya çıkan birimler olarak ele almak mümkündür. Buradaki işbirliğini hem üyesi olmayan devletler hem de diğer örgütler nezdindeki işbirliği arayışı olmak üzere iki düzeyde ele almak olasıdır. NATO bağlamında BM ve AB ile işbirliği arayışında NATO'nun isteksiz olduğu ve kısıtlanmak istemediği sonucu çıkarılabilir. BMGK marifeti ile

Çin ve Rusya'nın şartlarına bağlı kalmak istemese de yine de daha geniş alanda barış operasyonları geliştirmek de NATO için önemli görülmektedir (Tardy, 2006). Bu tarz barış operasyonlarının BM adı ile yapılırsa da mali yükü ABD, AB ve Japonya gibi ülkeler tarafından (2006'da %88 oranında) karşılanmaktadır (Coning, 2006). Burada maliyet paylaşımı büyük oranda NATO üyelerinden karşılanırken NATO üyesi olmayan ve belki de NATO'nun düşmanı olarak ele alınan Rusya ve Çin gibi ülkelerin onayına tabi olması gibi sorunlar NATO ve diğer örgütler arasındaki işbirliğini sorunlu hale getirmektedir. Ancak bu temel ikileme rağmen NATO bir aşamada BM ile uyumlu çalışma esnekliği göstermektedir (Eide, 2006).

NATO içinde ittifak üyelerinin terörizm, siber saldırılar ve kritik alt yapı esnekliği gibi geleneksel olmayan tehditler konusunda işbirliği imkanlarının geliştirmesi (Shea, 2013) konusunda bir konsensüs vardır. 9/11 olayları NATO'nun bu anlamda dönüşmesi gerektiği tartışmalarını da arttırmıştır. Bu beklenti ile NATO'nun alan-dışına odaklanması da kaçınılmaz hale gelmiştir. NATO'nun bu süreçte gösterdiği performansın başarısı konusunda ise tam bir uzlaşma yoktur (Webber, 2013). NATO'nun Avrupa kanadı NATO rollerinin genişlemesine ABD faktörü nedeniyle çok sıcak bakmamaktadır. Özellikle terörizmle mücadele konusunda NATO içindeki çekişmeler gözlemlenmektedir (Larrabee, 2003). Son dönemlerdeki Rus saldırganlığı ayyuka çıkana kadar Amerikan üstünlüğü veya ABD'nin NATO içindeki belirleyici ve Avrupalı müttefikleri daha fazla sorumluluk almaları konusundaki baskıları NATO'nun beyin ölümü, NATO içinde yarı veya NATO üyelerinin birbirlerinin güvenliklerini baltaladıkları gibi sorunları/konuları gündeme getirmiştir. NATO'da terörizmle mücadele konusunda 9/11'in sıcak ortamı dışında sorunsuz bir işbirliği olduğunu söylemek zordur. Bu durumu Türkiye'nin PKK veya mücadele ettiği terör örgütleri ve NATO'dan bu konuda aldığı destek üzerinden analiz etmek mümkündür. Türkiye de NATO müttefiklerinin çifte standartlı yaklaşımları dolayısı ile Rusya ile askeri teçhizat (S-400) anlaşmaları yapmakta ve diğer NATO sistemlerinin (F-35) dışına itilmektedir. Rusya'nın Ukrayna saldırısı NATO üyeleri arasındaki güven sorununu şimdilik ertelemiş gibi görünmektedir. Özellikle 2022'de kabul edilen stratejik konseptinde Avrupa-Atlantik bölgesinin barış içinde olmadığı vurgusu öne çıkmakta ve temel tehdit de Rusya olarak vurgulanmaktadır (NATO, 2022c).

ŞİÖ ise terörle mücadelede bu tarz sorunlarla uğraşmadan geleneksel olmayan tehditlere karşı üyelerinin işbirliğini yansıtan bir örgüttür. Çin ve Rusya'nın belirleyici rolü dolayısı ile otoriterliğin koruyucusu (Kneuer vd., 2018) kimliği diğer üyelerin de işbirliği yaptığı bir konu olarak karşımıza çıkar. Sıklıkla vurgulanan ve resmi dokümanlarda da işlenen ŞİÖ'nün üçüncü tarafa karşı kurulan bir ittifak olmadığı ve konsensüs esasına göre karar alma prosedürü birlikte değerlendirildiğinde Batı tipi bir örgüt olmadığı anlaşılmaktadır (Aris, 2009). Yine sıklıkla ŞİÖ'nün NATO genişlemesi, Amerikan tek-tarafılığı, demokratik yayılma veya genel anlamda Batı üstünlüğüne karşı bir Çin ve Rusya ittifakı değerlendirilmesi de yapılmaktadır (Baubek vd., 2015). ABD'siz bir düzen arayışı (Zhao, 2018) veya İran'ın ŞİÖ üyeliğine kabulü ve genel olarak desteklenmesi; ticaret savaşları ve son dönemlerde Rusya'ya karşı yaptırımlar gibi sorunlar veya konularda bir işbirliği alanı sağladığı görülmektedir. ŞİÖ'ye Batı karşıtlığı kimliği vermek veya ŞİÖ'yü bu minvalde değerlendirmek büyük oranda indirgemeci ve ŞİÖ üyelerinin öncelikleri ve çıkarlarını göz ardı ederek Çin ve Rusya'nın rekabetlerini ancak böyle bir amaç için işbirliğine yönlendirebileceği yanılıgısına bağlanabilir (Aris & Snetkov, 2013).

ŞİÖ için kullanılan "geleneksel olmayan tehditlere karşı kurulan bir bölgesel örgüt" ifadesi işbirliği ve karşılıklı güven konusunda da anlamlı bir çıkarım sunmaktadır. Zira ŞİÖ gündem ve üye sayısı bakımından genişlemiş, ekonomi ve enerji alanından kültür ve eğitim konusundaki işbirliğine kadar çok sayıda alanı gündemine dahil etmiş olsa da henüz ekonomi ve güvenlik entegrasyonu bile üyelerini memnun düzeyde değildir. Tabii ki üç şeytana karşı mücadelede derin bir işbirliği geliştirildiği için diğer anlarda da beklentiler artmaktadır (Song, 2014). Aslında diğer gündemlerdeki girişimler de geniş yorumlamada üç şeytana karşı daha etkili bir mücadele arayışının ürünü olarak görülebilir (Hansen, 2013). Üyelerin gerçek anlamda ŞİÖ'nün entegrasyonda derinleşmesini istemedikleri de söylenmektedir. Gerek Rusya'nın ŞİÖ üyelerini de barındıran ŞİÖ'ye alternatif örgütler kurması gerekse Çin'in Bir Yol Bir Kuşak girişimine verdiği ağırlık (Yılmaz & Liu, 2018; Zhou & Esteban, 2018; Clarke, 2018; Foot, 2020; Rodríguez & Rüländ, 2022) bu iddiayı desteklemektedir.

## 6. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışma, ŞİÖ için sıkça Batı üstünlüğüne bir meydan okuma, doğunun/Asya'nın NATO'su veya Yeni Varşova Paktı gibi dile getirilen söylemlere karşı NATO ve ŞİÖ'nün eleştirel bir karşılaştırma yapmak amacıyla ortaya çıkmıştır. İki örgüt karşılaştırılırken birçok değişken çalışmanın kapsamı da düşünülerek bilinçli olarak göz ardı edilmiştir. Terörle mücadele konusundaki başarıları ve yaklaşımları üzerinde daha fazla durulmuştur. Hem göz ardı edilen değişkenler hem de iki farklı örgütün karşılaştırılması için uygun zeminin olup olmadığı konusunun felsefi tartışmasına girilmemiş olmaması çalışmadaki temel kısıtlar olarak kabul edilmelidir. Bu kısıtlara rağmen iki örgütün karşılaştırılmasının konuya ilişkin Türkçe literatüre bir katkı sunması umulmaktadır.

Elde edilen bulguların sonuç ve genel bir değerlendirme yapmak adına kısa bir özetini vermek faydalı olacaktır. Bu bakımdan NATO ve ŞİÖ'yü farklı kılan en temel unsurlar örgüt kimliklerinde, ortaya çıktıkları tarihsel koşullar ve varoluş gerekçelerinde görülmektedir. NATO Soğuk Savaşın doğrudan bir ürünü iken ŞİÖ Soğuk Savaş sonrası ortaya çıkan koşulların bir ürünüdür. NATO doğrudan SSCB'yi hedef alan bir askeri ittifak ve savunma örgütü iken ŞİÖ resmi belgelerinde özellikle vurgulandığı üzere bir askeri ittifak değildir ve üçüncü tarafı hedef almaz. Hatta ŞİÖ üyelik kriterlerine de bir savaşın veya çatışmanın taraflarının üye olamayacağı ilkesi yerleştirilmiştir. NATO bir askeri ittifak olmanın ötesinde Sovyetler sonrası Batılı/demokratik değerlerin koruyucusu olarak kabul edilmektedir. ŞİÖ ise tam tersine otoriter rejimlerin destekçisi olarak etiketlenmektedir.

NATO ve ŞİÖ'nün varoluş gerekçesinin merkezinde güvenlik yer almaktadır. Aynı gerekçe ile kurulmuş olsalar da hem tehdit kaynakları hem de güvenliğin içeriği konusunda farklılaşmaktadır. NATO için tehdit kaynağı klasik tehditler yani diğer devletlerdir. Ancak NATO'nun ana düşmanı SSCB dağılınca yeni nesil tehditler de NATO gündemine girmeye başlamıştır. ŞİÖ için ise tehditler "üç şeytan" tüpemesi ile anlatılan geleneksel olmayan tehditlerdir. NATO bir hegemonya desteği ile yıkıcı bir düşmana karşı üyelerini bir araya getirirken ŞİÖ hegemonya desteğinden yoksun olarak üyelerin birbirlerinden duydukları güvensizliğin veya korkunun bir ürünü olarak görülmektedir. Her iki örgüt de ortaya çıktıkları tarihten beri varoluş gerekçeleri için gündemlerini çoğaltmaktadır.

Terörle mücadele stratejilerinin karşılaştırılmasına bakıldığında NATO'nun kendi bölgesi dışında daha çok faaliyet gösterdiği görülmektedir. NATO için terörün tanımı, mücadele araçları ve üyeler arasındaki işbirliği konusunun daha sorunlu olduğu ortadadır. Zira NATO üyeleri içinde yükselen bir anti-Amerikancılık eğilimi ve bir Avrupa Atlantik çekişmesi söz konusudur. Bu durum da 9/11 dönemini görmezden gelirse terörle mücadelede üyeler arası işbirliğini kısıtlamaktadır. Hatta bir üye için terör olan diğerleri için kabul görmemekte veya görse bile doğrudan veya dolaylı söz konusu terör örgütleri desteklenebilmektedir. ŞİÖ ise bu sorunları karşılıklı tanıma prensibi ile baştan çözmüştür. Bir üyenin terör olarak kabul ettiği eylem ve terörist olarak tanımladığı şeyler bütün üyelerin kabul etmesi anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım otoriter rejimlerin rejim güvenliği bağlamında eleştirilse de ŞİÖ üyelerine terörle mücadele konusunda derin bir işbirliği imkânı sağlamaktadır.

## 7. Extended Abstract

In this study, the counter-terrorism strategies of NATO and Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the problem of trust among their members are discussed comparatively. NATO and the SCO, which are regional organizations, have been established as a product of the search for security. However, both of the two organizations consider differently about the security problem. While NATO prioritizes classical threats, SCO prioritizes the non-traditional threats. Likewise, while NATO emerged as a military alliance against the USSR, a destructive enemy, SCO was established against terrorism, separatism and extremism, which they defined as three devils. The agendas of both organizations have been developing and transforming since the day they were founded. It can be said that NATO sees fighting terrorism as a secondary issue since it has not changed its priorities much in this developing process. On the other hand, it can be argued that the level of cooperation in the fight against terrorism has developed and deepened since its founding day because of the SCO's priorities on fighting against three devils. This study primarily uses a descriptive method while dealing with the two organizations' fight against terrorism. In this respect, the descriptive comparison is also presented as an interpretation of the data obtained. The comparative

analysis of NATO and SCO over a particular issue is hoped to contribute to the Turkish literature on that subject. It would be helpful to summarize the findings to make a conclusion and a general evaluation. In this respect, the essential elements that make NATO and SCO different in their organizational identities, the historical conditions in which they emerged, and their reasons for existence. While NATO is a direct product of the Cold War, the SCO is a product of the conditions that emerged after the Cold War. While NATO is a military alliance and defense organization that directly targets the USSR, SCO is not a military alliance. It does not target the third party, as it is especially emphasized in the official documents of the SCO. The SCO membership criteria include the principle that parties to a war or conflict cannot be a member. Beyond being a military alliance, NATO is regarded as the protector of post-Soviet Western/democratic values. On the contrary, the SCO is labeled as a supporter of authoritarian regimes. Security is at the center of NATO and SCO's raison d'etre. Although they were established for the same reason, they differ regarding threat sources and security content. The source of threat for NATO is classical threats, namely other states. However, when NATO's main enemy, the USSR, collapsed, new generation threats began to enter NATO's agenda. For the SCO, the threats are unconventional threats described with the "three evils" typology. While NATO brings its members together against a destructive enemy, the USSR, with the support of hegemony, the SCO is seen as a product of fear of its members from each other without any hegemonic support. Both two organizations have been increasing their agendas for the reasons of their existence since their emergence. At this scale, it is seen that NATO is more limited, and the SCO is more on the agenda, deepening integration. The fact that NATO members have more options to cooperate, like the EU, can be seen as an essential factor in this difference. When we look at the comparison of counter-terrorism strategies, it is accepted that NATO operates more outside its region. Recognizing terrorism means struggle, and cooperation between members is more problematic for NATO. There is a rising anti-Americanism tendency among NATO members and a Euro-Atlantic conflict. If we ignore the 9/11 period, this situation limits the cooperation between the members in the fight against terrorism. In fact, terrorism for one member is not accepted by others. Sometimes members of NATO can directly or indirectly support terrorist organizations. On the other hand, SCO has solved these problems from the beginning with the principle of mutual recognition. What a member defines as terrorism and what he describes as terrorist means acceptance by all members. Although this approach is criticized in the context of regime security of authoritarian regimes, it provides SCO members with a profound cooperation opportunity in the fight against terrorism

**Keywords:** Three Devils, Alliance, Terrorism, Problem of Trust, Mutual Recognition, Deepening in Integration.

#### **Araştırmacıların Katkı Oran Beyanı/ Contribution of Authors**

Yazarların çalışmadaki katkı oranları Fazlı DOĞAN %50/ Ayşegül GÜLER %50 şeklindedir.  
The authors' contribution rates in the study are Fazlı DOĞAN %50/ Ayşegül GÜLER %50 form.

#### **Çıkar Çatışması Beyanı / Conflict of Interest**

Çalışmada herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.  
There is no conflict of interest with any institution or person in the study.

#### **İntihal Politikası Beyanı / Plagiarism Policy**

Bu makale İntihal programlarında taranmış ve İntihal tespit edilmemiştir.  
This article was scanned in Plagiarism programs and Plagiarism was not detected.

#### **Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı / Scientific Research and Publication Ethics Statement**

Bu çalışmada Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi kapsamında belirtilen kurallara uyulmuştur.  
In this study, the rules specified within the scope of the Higher Education Institutions Scientific Research and Publication Ethics Directive were followed.

**Kaynakça**

- Akbarzadeh, S. (2015). Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Ideology and Realpolitik in Iranian Foreign Policy. *Australian Journal of International Affairs*, 69(1), 88-103.
- Aktürk, Ş. (2012). NATO Neden Genişledi? Uluslararası İlişkiler Kuramları Işığında NATO'nun Genişlemesi ve ABD-Rusya İç Siyaseti. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(34), 73-97.
- 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.
- Ambrosio, T. (2017). The Architecture of Alignment: The Russia–China Relationship and International Agreements. *Europe-Asia Studies*, 69(1), 110-156.
- Aris, S. (2009). The Shanghai Cooperation Organization: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc? *Europe-Asia Studies*, Cilt 61, No. 3, ss. 457-482., 61(3), 457-482.
- Aris, S. (2012). The Response of the Shanghai Cooperation Organisation to the Crisis in Kyrgyzstan. *Civil Wars*, 14(3), 451-476.
- Aris, S., & Snetkov, A. (2013). Global Alternatives, Regional Stability and Common Causes: the International Politics of the Shanghai Cooperation Organization and its Relationship to the West. *Eurasian Geography and Economics*, 54(2), 202-226.
- Asmus, R. D., L., K. R., & Larrabee, F. S. (1993). *Building A New NATO*. Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/southeastern-europe/1993-09-01/building-new-nato> adresinden alındı
- Baubek vd., S. (2015). Shanghai Cooperation Organization and its Activities in Ensuring Human and Social Security. *Anthropologist*, 22(3), 510-517.
- Bıçakçı, S. (2014). NATO'nun Gelişen Tehdit Algısı: 21. Yüzyılda Siber Güvenlik. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 10(40), 101-130.
- Bingöl, O. (2012). NATO'nun Yeni Stratejik Konsepti, Türkiye ve Afganistan. M. S. Erol, & E. Efeğil içinde, *Türk Dış Politikasında Güvenlik Arayışları: Temel Faktörler, Kavramlar, Süreç ve Gelişmeler*. Barış Kitap. .
- Biresselioglu, M. E. (2012). NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı: Türkiye'nin Olası Konumu. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(34), 227-252.
- Brownlee, J. (2017). The Limited Reach of Authoritarian Powers. *Democratization*, 24(7), 1326-1344.
- Caparini, M. (2002). Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement, SIPRI Yearbook 2003: Armaments. *Disarmament and International Security*, 237-260.
- Chomsky, N. (2017). *Güç Kimin Elinde? İnkılâp* Kitabevi.
- Chung, C.-p. (2004). The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia. *The China Quarterly*, 180, 990-993.
- Chung, C.-p. (2004). The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia. *The China Quarterly*, 180, 990-993.
- Chung, C.-p. (2006). China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization. *Problems of Post-Communism*, Cilt 53, No. 5, ss. 3-14., 53(5), 3-14.
- Clarke, M. (2018). The Belt and Road Initiative: Exploring Beijing's Motivations and Challenges for its New Silk Road. *Strategic Analysis*, 42(2), 84-102.
- Coning, d. C. (2006). "The Future of Peacekeeping in Africa", *Peacekeeping- Peacebuilding Preparing For The Future*. FIIA Report 14, Finland: Otamedia Oy.
- Consensus decision-making at NATO* . (2022a). NATO Resmi Web Sitesi: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49178.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49178.htm). adresinden alındı
- Cooper, A. F., & Stubbs, R. (2017). Contending Regionalisms: Hubs and Challengers in the Americas and the Asia-Pacific. *The Pacific Review*, 30(5), 615-632.
- Crosston, M. (2013). The Pluto of International Organizations: Micro- Agendas, IO Theory, and Dismissing the Shanghai Cooperation Organization. *Comparative Strategy*, 32(3), 283-294.
- Çolakoglu, E. (2015). NATO'nun Çevreye İlişkin Rolü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(33), 101-112.

- Çolakoğlu, S. (2004). Şanghay İşbirliği Örgütü'nün Geleceği ve Çin. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 1(1), 173-197.
- Dadabaev, T. (2014). Shanghai Cooperation Organization (SCO) Regional Identity Formation from the Perspective of the Central Asia States. *Journal of Contemporary China*, 23(85), 102-118.
- Demir, S., & Eminoğlu, A. (2018). Küresel Rekabetin Karşılaştırmalı Bir Analizi: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ve Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,(52), 115-142.
- Doğan, N. (2005). NATO'nun Örgütsel Değişimi, 1949- 1999: Kuzey-Atlantik İttifakından Avrupa-Atlantik Güvenlik Örgütü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60(03), 69-108.
- Dze, S. (2017). China's Role in the New Stage of Russia's Development of Its Eastern Regions. *Problems of Economic Transition*, 59(10), 768-774. .
- Eide, E. B. (2006). "From peacekeeping to peacebuilding", *Peacekeeping-Peacebuilding Preparing for the Future*. FIIA Report 14, Finland: Otamedia Oy.
- Eminoğlu, S. D. (2018). "Küresel Rekabetin Karşılaştırmalı Bir Analizi: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ve Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*(52), 115-142.
- Eminoğlu, S. D. (2018). Küresel Rekabetin Karşılaştırmalı Bir Analizi: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ve Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,(52), 115-142.
- Foot, R. (2020). China's rise and US hegemony: Renegotiating Hegemonic Order in East Asia? *International Politics*, Cilt 57, ss. 150–165., 57, 150-165.
- Frantzen, H. A. (2005). *NATO and Peace Support Operations, 1991-1999: Policies and Doctrines*. London: Frank Cass.
- Gheciu, A. (2005). *NATO in the "New Europe": The Politics of International Socialization after the Cold War*. Stanford University Press.
- Gulick, J. (2007). Russo-Chinese Energy Cooperation: Stepping Stone from Strategic Partnership to Geo-economic Integration? *International Journal of Comparative Sociology*, 48(2-3), 203-2033.
- Gürkaynak, M. (2005). Soğuk Savaş Sonrasında NATO ve Avrupa Güvenliği. *Gürkaynak, Mubarem (2005). "Soğuk Savaş Sonrasında NATO ve Avrupa Güvenliği". Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 7-27.
- Haas, M. d. (2016). War Games of the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization: Drills on the Move. *Journal of Slavic Military Studies*, 29(3), 378-406.
- Hallams, E. (2009). The Transatlantic Alliance Renewed: The United States and NATO Since 9/11. *Journal of Transatlantic Studies*, 7(1), 38-60.
- Hansen, F. S. (2013). Integration in the post-Soviet Space. *International Area Studies Review*, 16(2), 151-153.
- Herd, G. P., & Kriendler, J. K. (2013). NATO in an age of uncertainty structural shifts and transatlantic bargains? G. P. Herd, & John Kriendler içinde, *Understanding NATO in the 21st Century, Alliance Strategies, Security and Global Governance* (s. 1-2). Roudledge.
- Huntington, S. P. (2014). Batı Tektir, Ama Evrensel Değildir. S. P. v.d. içinde, *Medeniyetler Çatışması* (s. 126). Vadi Yayınları.
- Ischinger, W. (2005). Pax Americana and Pax Europea. T. Lindberg içinde, *Beyond Paradise and Power: Europe, America and the Future of a Troubled Partnership* (s. 81-83). Psychology Press.
- Jacoby, W. (2004). *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Kaim, M. (2017). *Reforming NATO's Partnerships*. SWP Research Paper, [https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2017RP01\\_kim.pdf](https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2017RP01_kim.pdf).
- Karaosmanoğlu, A. (2014). NATO'nun Dönüşümü. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 10(40), 3-38.
- Kaufman, J. P. (2002). *NATO and The Former Yugoslavia: Crisis, Conflict, and The Atlantic Alliance*. Rowman&Littlefield Publishers.

- Kirchick, J. (2019). Germany Is NATO's Biggest Freeloader. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/04/03/germany-is-natos-biggest-freeloader/> adresinden alındı
- Kneuer vd., M. (2018). Playing the Regional Card: Why and How Authoritarian Gravity Centres Exploit Regional Organisations. *Third World Quarterly*, 451-470.
- Kneuer, M. v. (2018). Kneuer, Marianne vd. (2018). "Playing the Regional Card: Why and How Authoritarian Gravity Centres Exploit Regional Organisations. *Third World Quarterly*, 451-470.
- Komaiko, R. (2009). The hegemon's Dilemma: Internalizing International Terrorism. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 1(1), 40-49.
- Larrabee, F. S. (2003). *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*. RAND.
- Lo, B. (2020). The Sino Russian Partnership and Global Order. *China International Strategy Review*, Cilt 2, 306-324.
- Malone, D. M. (2011). Soft Power in Indian Foreign Policy". , Cilt 46, No. 36, ss. 35-39. *Economic and Political Weekly*, 46(36), 35-39.
- Moore, R. R. (2007). *NATO's New Mission: Projecting Stability in a Post-Cold War World*. Westport: Praeger Security International.
- Movkebaeva, G. A. (2013). Energy Cooperation Among Kazakhstan, Russia, and China within the Shanghai Cooperation Organization. *Russian Politics & Law*, 51(1), 80-87.
- Müller, H. (2018). Pokhran 20 Years After: Did the World Change? *Strategic Analysis*, 42(3), 194-207.
- NATO. (2020). <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html> adresinden alındı
- NATO. (2020a). NATO Web Sitesi: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49187.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49187.htm). adresinden alındı
- NATO. (2020b). *What is NATO?* NATO Web Sitesi: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. adresinden alındı
- NATO. (2020c). *Crisis Management*. NATO Resmi Web sitesi: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49192.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm). adresinden alındı
- NATO. (2022). *NATO Nedir?* [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_tr.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_tr.html). adresinden alındı
- NATO. (2022b). *Strategic Concept*. NATO Resmi Web Sitesi: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf). adresinden alındı
- NATO. (2022c). NATO Resmi Web Sitesi: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) adresinden alındı
- Norling, N., & Swanström, N. (2007). The Shanghai Cooperation Organization, Trade, and the Roles of Iran, India and Pakistan. *Central Asian Survey*, 26(3), 431-432.
- Oktay, E. G. (2012). NATO'nun Dönüşümü ve Kamu Diplomasisi'nin Artan Rolü. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(16), 125-149.
- Özkan, B. (2011). Soğuk Savaş Sonrası Amerikan Dış Politikası. *SAREM Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 9(16), 79-81.
- Özlük, E., & Özlük, D. (2014). NATO'yu Anlamak: Dönüşümü, Yeni Kimlikleri ve Uyum Süreçleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (31), 209-225.
- Prior, T. (2017). NATO: Pushing Boundaries for Resilience. *CSS Analyses in Security Policy*(213), 1-4.
- Rodríguez, F., & Rüländ, J. (2022). Cooperative Counter hegemony, Interregionalism and 'Diminished Multilateralism': the Belt and Road Initiative and China's Relations with Latin America and the Caribbean (LAC). *Journal of International Relations and Development*, 25, 476-496.
- Rothacher, A. (2008). Allying with an Evil Axis?: The Ambivalent Role of the Shanghai Cooperation Organisation in Central Asia. *The RUSI Journal*, 153(1), 68-73.
- Roy, M. S. (2010). Role of the Shanghai Cooperation Organisation in Afghanistan: Scope and Limitations. *Strategic Analysis*, 34(4), 545-561.
- Roy, M. S. (2012). India's Options in Shanghai Cooperation Organisation. *Strategic Analysis*, 36(4), 645-648.



- Rühle, M. (2013). Reflections on 9/11: A View from NATO. E. Hallams, L. Ratti, & B. Zyla içinde, *NATO Beyond 9/11 The Transformation of the Atlantic Alliance* (s. 54-55). UK: Palgrave Macmillan.
- Samokhvalov, V. (2017). Russia and its Shared Neighbourhoods: a Comparative Analysis of Russia-EU and Russia-China Relations in the EU's Eastern Neighbourhood and Central Asia. *Contemporary Politics*, 24(1), 30-45.
- Sean, R. (2017). The Eurasian Economic Union: the Geopolitics of Authoritarian Cooperation. *Eurasian Geography and Economics*, 58(4), 419.
- Sean, R. (2018). The Biopolitics of China's "War on Terror" and the Exclusion of the Uyghurs. *Critical Asian Studies*, 50(2), 232-258.
- Sharshenova, A., & Crawford, G. (2017). Undermining Western Democracy Promotion in Central Asia: China's Countervailing Influences, Powers and Impact. *Central Asian Survey*, 36(4), 453-472.
- Shea, J. (2013). *NATO and The U.S. Pivot to Asia: To Follow or Not to Follow?* GMF Policy Brief, <http://www.gmfus.org/file/3033/download%20/>.
- Sloan, S. R. (2001). Continuity or Change? The View from America. S. V. vd. içinde, *NATO After Fifty Years* (s. 11). Delaware: Scholarly Resources.
- Snyder, G. H. (1997). *Alliance Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Song, W. (2014). Interests, Power and China's Difficult Game in the Shanghai Cooperation Organization (SCO). *Journal of Contemporary China*, 23(85), 85-101.
- Şahin, G. (2017). Küresel Güvenliğin Dönüşümü: NATO Bağlamında Kavramsal, Tarihsel ve Teorik bir Analiz. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 16(2), 59-81.
- ŞİÖ. (2020). *About SCO*. ŞİÖ Resmi Web sitesi: [http://eng.sectesco.org/about\\_sco/](http://eng.sectesco.org/about_sco/) adresinden alındı
- ŞİÖ. (2022). <http://eng.sectesco.org/news/20220314/823003.html> adresinden alındı
- Tardy, T. (2006). *The EU and NATO as peacekeepers: Open Cooperation versus Implicit Competition* "Peacekeeping-Peacebuilding Preparing for the Future. FIIA Report 14, Finland: Otamedia Oy.
- UN. (2022). *Shanghai Cooperation Organization*. BM Resmi Web Sitesi: <https://dppa.un.org/en/shanghai-cooperation-organization>. adresinden alındı
- Wallace, T. (2014). China and the Regional Counter-Terrorism Structure: An Organizational Analysis. *Asian Security*, 10(3), 199-220.
- Ward, A., & Hackett, J. (2006). The Shanghai Cooperation Organisation. *Strategic Comments*, 12(6), 1-2. doi:10.1080/1356788061265
- Webber, M. (2013). NATO after 9/11: Theoretical Perspectives. E. Hallams, L. Ratti, & B. Zyla içinde, *Webber, Mark (2013). "NATO after 9/11: Theoretical Perspectives", (ed) Ellen Hallams, Luca Ratti, Benjamin Zyl* *NATO Beyond 9/11 The Transformation of the Atlantic Alliance* (s. 27-28). UK: Palgrave Macmillan,.
- Weitz, R. (2006). Towards a New Turkey-NATO Partnership in Central Asia. *Turkish Policy Quarterly*, 5(2), 121-131.
- Xu, B., & Reisinger, W. M. (2018). Russia's energy diplomacy with China: Personalism and Institutionalism in its Policy-Making Process. *The Pacific Review*, 1-19.
- Yilmaz, S., & Liu, C. (2018). China's 'Belt and Road' Strategy in Eurasia and Euro-Atlanticism. *Europe-Asia Studies*, 70(2), 252-276.
- Yuan, J.-D. (2010). China's Role in Establishing and Building the Shanghai Cooperation Organization (SCO). *Journal of Contemporary China*, 19(67), 855-869.
- Zapolskis, M. (2012). 1999 and 2010 NATO Strategic Concepts: A Comparative Analysis. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 10(1), 35-56.
- Zhao, S. (2018). A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order. *Journal of Contemporary China*.
- Zhou, W., & Esteban, M. (2018). Beyond Balancing: China's Approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 481-501.