



► ANALİZ / **OSMAN BİCAN**

25. ŞANGAY İŞBİRLİĞİ ZİRVESİ VE AVRASYA'DA “SINIRLI FAİLLİK”

www.insamer.com
info@insamer.com



İNSAMER
İNSANİ VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MERKEZİ



31 Ağustos - 1 Eylül tarihleri arasında Kırgızistan'ın başkenti Bişkek'te gerçekleştirilen 25. Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ) Zirvesi, kamuoyuna iki zıt fotoğraf sundu. Bir tarafta Rusya, Çin ve İran'ın başını çektiği; ABD yaptırımlarının kınandığı, küresel finans sisteminde dolarsızlaşmanın gündeme getirildiği ve 28 ayrı sonuç belgesine rağmen Ukrayna Savaşı'na değinilmeyen bir “Batı karşıtı blok” görüntüsü, diğer tarafta ise aynı gün akşam saatlerinde, “baskın diplomasisi” niteliğindeki bir ziyaret gerçekleştiren üst düzey ABD heyetiyle yapılan maden tedariki görüşmeleri ve ekonomik entegrasyonun derinleştirilmesini önceleyen ve Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ın ABD ile diplomatik diyalog platformu C5+1 mekanizması öne çıktı.

Orta Asya'ya ilişkin değerlendirmelerde bölge ülkelerinin büyük güçlerle ilişkileri çoğu zaman iki farklı yaklaşımla ele alınmaktadır. İlk yaklaşım, bölge ülkelerini Rusya ve Çin gibi büyük güçlerin politikalarına göre hareket eden aktörler olarak görürken; ikinci yaklaşım ise bölgedeki gelişmeleri daha çok kimlik ve kültürel unsurlar üzerinden açıklamaktadır. Ancak Bişkek'te ortaya çıkan tablo, bu iki yaklaşımın da bölgedeki gerçekliği tam olarak açıklamakta yetersiz kaldığını göstermektedir. Orta Asya ülkeleri ne Rusya ve Çin'in politikalarına tamamen bağımlı hareket eden aktörlerdir ne de dış baskılardan ve coğrafi şartlardan bağımsız bir politika izleyebilmektedir. Bu ülkeler, sahip oldukları sınırlı hareket alanını (sınırlı faillik/bounded agency) mümkün olduğunca genişletmeye ve farklı güç merkezleriyle ilişkilerini dengede (hedging) tut-

maya çalışmaktadır. Bu nedenle bölge ülkelerinin dış politikası, tek bir güce bağıllık veya ondan tamamen uzaklaşma yerine, farklı aktörlerle ilişkileri aynı anda sürdürmeye dayalı çok yönlü bir dengeleme politikası olarak değerlendirilebilir.

ŞİÖ ve Bölgesel Sınırlıklar

Orta Asya devletlerinin dış politika tercihlerini anlamak için öncelikle bölgeyi çevreleyen büyük güçlerin oluşturduğu yapısal sınırları dikkate almak gerekir. Rusya ve Çin, Orta Asya ülkelerinin istedikleri zaman uzaklaşabilecekleri veya ilişkilerini kolayca sınırlandırabilecekleri aktörler değildir. Her iki ülke de bölge ülkelerinin doğrudan komşusu ve ekonomik, siyasi ve güvenlik politikalarında önemli birer aktördür. Şanghay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ) de bu ilişkilerin kurumsallaştığı ve büyük güçlerin önceliklerinin etkili olduğu önemli bir platformdur.

Bişkek'te gerçekleştirilen ŞİÖ Zirvesi, Orta Asya ülkelerinin karşı karşıya olduğu bu yapısal baskıları açık biçimde ortaya koymuştur. Bunlardan ilki, Rusya ve İran'ın güvenlik ve dış politika öncelikleridir. Ukrayna Savaşı nedeniyle önemli askerî ve ekonomik kaynaklar kullanan Rusya ile Orta Doğu'daki çatışmalar ve yaptırımlar nedeniyle baskı altında bulunan İran, ŞİÖ'yü Batı karşısı bir platform olarak öne çıkarmaya çalışmıştır. Bu çerçevede küresel finans sisteminde dolara olan bağımlılığın azaltılması ve alternatif finans mekanizmalarının geliştirilmesi gündeme getirilmiştir. ABD'nin İran'a yönelik yaptırımları da “tek taraflı zorlayıcı tedbirler” ve ekonomik tecrit politikaları olarak eleştirilmiş; İran'ın egemenliği ve toprak bütünlüğüne yönelik askerî saldırılar kınanmıştır. Buna karşın, ABD'nin politikalarının eleştirildiği zirvede kabul edilen 28 resmî belgenin hiçbirinde Ukrayna Savaşı'na doğrudan yer verilmemiştir. Bu durum, Rusya'nın kendi güvenlik ve dış politika önceliklerini örgütün gündemine taşıma kapasitesini göstermektedir. Orta Asya ülkeleri ise Rusya ve Çin gibi büyük güçlerin ağırlığının bulunduğu bu platformda, söz konusu önceliklere karşı güçlü bir direnç ortaya koyabilecek sınırlı bir hareket alanına sahiptir.

Zirvedeki bir diğer önemli unsur ise Çin'in sahip olduğu sermaye, teknoloji ve lojistik kapasitesidir. 2025 yılında Orta Asya ülkelerinin Çin ile toplam ticaret hacminin 100 milyar doları aşması, bölgenin ekonomik ilişkilerinde Çin'in giderek artan ağırlığını göstermektedir. Zirvede öne çıkan 4,7 milyar dolarlık Çin-Kırgızistan-Özbekistan (CKU) Demiryolu Projesi de bu ilişkinin somut örneklerinden biridir. Proje, Orta Asya ülkeleri açısından Rusya'ya alternatif ulaşım ve ticaret güzergâhları oluşturma potansiyeli taşımaktadır. Bununla birlikte, projenin finansmanı ve ortaklık yapısında Çin'in belirleyici konumu, bölge ülkelerinin Rusya'ya olan bağımlılığını

azaltırken Çin'e yönelik yeni bir ekonomik bağımlılık oluşturabileceği yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Bu tablo, Orta Asya ülkelerinin karşı karşıya olduğu güç asimetrisini göz ardı etmenin mümkün olmadığını göstermektedir. Coğrafya, ekonomik ilişkiler ve güvenlik ihtiyaçları, bölge ülkelerinin dış politika seçeneklerini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. ŞİÖ çerçevesinde güvenlik alanında Rusya'nın askeri kapasitesi, ekonomi ve altyapı alanında ise Çin'in sermaye ve teknoloji gücü belirleyici unsurlar olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, büyük güçlerin bölgedeki ağırlığı Orta Asya ülkelerinin tamamen edilgen olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine Rusya, Çin ve Batı arasındaki rekabetin oluşturduğu alanlar, bölge ülkelerine farklı aktörlerle ilişkilerini çeşitlendirme ve kendi hareket alanlarını genişletme imkânı sunmaktadır. Dolayısıyla Orta Asya'nın dış politikasını yalnızca büyük güçlerin baskısı üzerinden değil, bu baskılar arasındaki boşluklardan yararlanarak kendi çıkarlarını korumaya çalışan çok yönlü bir dengeleme politikası üzerinden değerlendirmek gerekir.

Sınırlı Faillik: Orta Asya Ülkelerinin Manevraları

Yapısal baskılarla çevrelenmiş olsalar da Orta Asya devletleri, bu jeopolitik ortamı tek taraflı bir teslimiyet alanına dönüştürmek istememektedir. Bu yaklaşım, büyük güçlerin etkisini tamamen ortadan kaldırmak yerine, aralarındaki rekabet ve gerilimlerden doğan fırsatları kullanarak kendi hareket alanlarını genişletmeye dayanmaktadır. Bıшкеk Zirvesi, Orta Asya ülkelerinin bu dengeleme siyasetini hem jeopolitik hem de jeoekonomik alanda nasıl uyguladığını gösteren somut bir örnek olmuştur.

Zirve sırasında dikkat çeken ilk hamle, resmî görüşmeler devam ederken gerçekleştirilen ikili temaslardır. Orta Asya ülkeleri, Rusya, Çin ve İran'ın ağırlığının hissedildiği ortak bildiriye imzalarken, aynı zamanda zirvenin hemen ardından bölgeye gelen üst düzey ABD temsilcileriyle görüşmeler gerçekleştirmiştir. Bu görüşmelerde C5+1 ve iş dünyasını bir araya getiren B5+1 mekanizmalarının öne çıkarılması, bölge ülkelerinin ŞİÖ'yü tek bir jeopolitik seçenek olarak görmediğini göstermektedir. Benzer bir dengeleme yaklaşımı teknoloji alanında da görülmektedir. Kazakistan ve Özbekistan'ın Çin merkezli yapay zekâ girişimi WAICO ile iş birliği adımları atarken aynı zamanda ABD öncülüğündeki Pax Silica platformuyla da ilişkilerini geliştirmesi, dijital alanda tek bir güç merkezine bağımlı kalmama arayışını ortaya koymaktadır.

İkinci önemli alan ise kritik madenler ve ulaşım koridorları üzerinden yürütülen ekonomik iş birlikleridir. Orta Asya ülkeleri, yalnızca hammadde sağlayıcısı veya transit güzergâh olarak

konumlandırılmak yerine, yatırımlardan daha fazla ekonomik değer elde etmeye çalışmaktadır. Kazakistan'ın Amerikan şirketi Cove Capital ile yürüttüğü tungsten projesinde madenin yalnızca çıkarılmasına değil, ülke içinde işlenerek katma değer oluşturulmasına önem vermesi bu yaklaşımın örneklerinden biridir. Özbekistan da başta uranyum olmak üzere kritik madenlerin işlenmesine yönelik yatırımları artırmaya çalışmaktadır. Benzer bir yaklaşım, Çin'in önemli bir aktör olduğu Çin-Kırgızistan-Özbekistan (CKU) Demiryolu Projesi'nde de görülmektedir. Kırgızistan'ın yalnızca demiryolu altyapısının geliştirilmesiyle yetinmeyerek lojistik merkezler ve istihdam gibi alanlarda da kazanımlar talep etmesi, ekonomik ilişkilerde daha fazla karşılık elde etme arayışını göstermektedir.

Küresel güç rekabeti içerisinde küçük adımlar gibi görünen bu gelişmeler, Orta Asya devletlerinin büyük güçlerin politikalarının tamamen pasif nesneleri olmadığını göstermektedir. Bölge ülkeleri, Rusya, Çin ve ABD arasındaki rekabetten doğan imkânları kullanarak ekonomik ve siyasi seçeneklerini çeşitlendirmeye, riskleri farklı aktörlere dağıtmaya ve kendi hareket alanlarını korumaya çalışmaktadır. Bu nedenle Orta Asya'nın mevcut dış politika yaklaşımı, büyük güçlerden birine kesin biçimde yaslanmak yerine farklı aktörlerle ilişkileri aynı anda sürdürmeye dayanan pragmatik ve çok yönlü bir dengeleme politikası olarak değerlendirilebilir.

ŞİÖ'nün Kurumsal Sınırlar ve Fay Hatları

Orta Asya devletlerinin dış politika alanındaki hareket alanının yanı sıra, Şanghay İşbirliği Örgütü'nün (ŞİÖ) de bağımsız olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. ŞİÖ'nün bölgesel ve küresel sistem içerisindeki yerinin doğru konumlandırılması, örgütün söylem düzeyindeki iddiaları ile kurumsal kapasitesi ve somut çıktıları arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Özellikle kuruluş döneminde “Doğu NATO'su” veya yükselen bir “Avrasya Paktı” olarak nitelendirilen ŞİÖ, bugün itibarıyla ekonomik veya askerî bir blok niteliğinden oldukça uzaktır.

Bişkek Zirvesi de örgütün bu kurumsal sınırlılıklarını bir kez daha ortaya koymuştur. Batı merkezli finans sistemine alternatif oluşturması planlanan ŞİÖ Kalkınma Bankası projesinde ne somut bir başlangıç tarihi belirlenebilmiş ne de yeterli sermaye taahhüdü ortaya konulabilmiştir. Projeye asıl sermayeyi sağlayabilecek Çin'in finansal ağırlığı, bankanın Çin'in “arka bahçesi” hâline gelmesine yönelik çekinceler, Rusya ve İran'ın Batı yaptırımlarını aşma öncelikleri ve diğer üye ülkelerin bankanın yaptırımları aşmak amacıyla kullanılmasının ABD ve Avrupa tarafından uygulanabilecek ikincil yaptırımlara yol açabileceği endişesi, tarafların farklı önceliklere sahip olduğunu göstermektedir. Bu farklılıklar nedeniyle proje bir kez daha müzakere

aşamasında kalmıştır. Buna ek olarak, bankanın genel merkezinin hangi ülkede bulunacağı konusunda Kırgızistan ve Kazakistan arasında ortaya çıkan rekabet de sürece yeni bir anlaşmazlık alanı eklemiştir. Benzer şekilde, uzun süredir gündeme getirilen yerel para birimleriyle ticaretin artırılması konusunda da somut bir mekanizmanın hayata geçirilememesi, ŞİÖ'nün ekonomik iddiaları ile kurumsal kapasitesi arasındaki açığı göstermektedir.

ŞİÖ, genişleme politikasıyla küresel ölçekte daha fazla ağırlık kazanmayı hedeflerken, aynı zamanda üye ülkeler arasındaki görüş ayrılıklarını da bünyesinde taşımaktadır. Bişkek Zirvesi'nde Pakistan'ın İndus suları meselesini gündeme getirmesi, Hindistan'ın Pakistan'ı terörle mücadelede “çifte standart” uygulamakla suçlaması ve iki ülke arasında ikili bir görüşme gerçekleştirilmemesi, örgüt içerisindeki güven sorunlarının devam ettiğini göstermiştir. Örgütün idari yapısında gerçekleştirilen bürokratik düzenlemeler önemli olmakla birlikte, bunlar ŞİÖ'nün temel işlevini değiştirmemektedir. Örgüt hâlen kolektif bir savunma paktından ziyade, üyeler arasında diyalog ve koordinasyon sağlayan; sınır aşan suçlarla mücadele ve rejim güvenliği gibi konulara odaklanan geniş kapsamlı ancak sınırlı işlevlere sahip bir platform niteliğindedir.

ŞİÖ'nün bu kurumsal sınırlılıkları, paradoksal biçimde Orta Asya devletleri açısından belirli bir hareket alanı da oluşturmaktadır. Büyük güçlerin karar alma süreçlerine daha güçlü biçimde hükmettiği, daha bütünleşmiş ve işlevsel bir blok yapısının ortaya çıkması, bölge ülkelerinin manevra alanını önemli ölçüde daraltabilirdi. Buna karşılık, örgüt içerisindeki çok başlılık, karar alma süreçlerindeki zorluklar ve devam eden güven sorunları, Orta Asya devletlerinin farklı aktörlerle ilişkilerini dengelemesine imkân veren alanlar oluşturmaktadır. Bu nedenle ŞİÖ'nün kurumsal hantallığı yalnızca bir zayıflık olarak değil, aynı zamanda Orta Asya ülkelerinin “sınırlı faillik” alanlarını korumalarına imkân sağlayan yapısal bir unsur olarak da değerlendirilebilir.

Sonuç

25.ŞİÖ Zirvesi, Orta Asya devletlerinin gelecekte izleyeceği dış politika çizgisine ilişkin önemli göstergeler ortaya koymuştur. Orta Asya ülkeleri, büyük güçlerin rekabetinde hareket eden pasif aktörler değildir. Bununla birlikte, coğrafi ve yapısal koşullar nedeniyle Rusya'nın güvenlik etkisinden veya Çin'in ekonomik ağırlığından tamamen bağımsız hareket edebilecek sınırsız bir manevra alanına da sahip değildir. Bölge ülkelerinin izlediği politika, bu yapısal baskıların farkında olmakla birlikte, ortaya çıkan fırsatları kullanarak farklı aktörlerle ilişkileri çeşitlendirmeye ve riskleri dağıtmaya dayanmaktadır. ABD, Türkiye, Avrupa ülkeleri, Japonya ve Hindistan gibi alternatif aktörlerle geliştirilen ilişkiler bu dengeleme politikasının önemli unsurlarıdır.

Dolayısıyla Orta Asya devletleri, coğrafyanın ve büyük güç rekabetinin kendilerine çizdiği dar hareket alanı içerisinde pragmatik bir faillik sergilemekte; Rusya veya Çin ile ilişkilerini sürdürürken aynı zamanda diğer aktörlerle iş birliği kanallarını açık tutmaktadır. Bişkek Zirvesi de bölge ülkelerinin masada kalırken kapıları tek bir yöne kapatmamaya dayalı çok yönlü bir dış politika anlayışını sürdürdüğünü göstermiştir.



İNSAMER
İNSANİ VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MERKEZİ

www.insamer.com