

Uluslararası Kuruluşlar Bağlamında Türkiye'nin Liderlik Tecrübesi: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü

Muhammet Musa BUDAK*

Özet

Uluslararası örgütler, halklar, baskı grupları, ulusötesi şirketler, devletler ve bloklar arasındaki ilişkilerin gözlemlenebileceği uluslararası siyasal sistemin yapı taşlarıdır. Bazı organizasyonlar sınırlı rol ve işlevleri yerine getirirken, diğerleri daha geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin, uluslararası ilişkilerde siyasi veya askerî iş birliğinden ziyade görece daha az önemli olarak değerlendirilen ekonomik iş birliğini merkeze aldığı açıkça görülmektedir. SSCB'nin dağılması tüm dünya için olduğu kadar Türkiye açısından da yeni bir dönemi ifade etmektedir. Eski Doğu Bloku ülkeleri, iki kutupluluğun getirdiği kısıtlamalar ortadan kalktığı için dünyanın geri kalanı ile iş birliğini geliştirmeye çalıştı. Benzer şekilde Türkiye'de bu dönemde uluslararası politikada yeniden konumlanma arayışına girdi. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatının (KEİ) kuruluşu bu arayışların tabii bir sonucu olarak 1990'ların başında ortaya çıktı. Bu makalede KEİ'nin kurulması ve Türkiye'nin bu kuruluşun oluşumunda başrol oyuncusu olarak gösterdiği çabalar incelenmektedir. Bu çerçevede, uluslararası örgütlerin ortaya çıkması, bölgesel iş birliği ve bölgeselcilik tartışmaları gözden geçirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Kuruluşlar, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü, Bölgeselcilik, Türkiye, Rusya

The leadership Experience of Turkey within the Context of the International Institutions: Black Sea Economic Cooperation Organization

Abstract

International organizations can be seen as a sort of political marketplace where one can observe the relationships between peoples, groups, nations, states and blocs. Some organizations will fulfill limited roles and functions while others may cover a wide range roles and functions. In the aftermath of the Soviet Union it became obvious that Turkey mainly focused on economic cooperation rather than any political or military engagement in the international politics. Dissolution of the USSR refers a new era for Turkey and the whole world as well. As the restrictions of the bipolar world were no more existent, the former East bloc states tried to establish cooperation with the rest of the world. In the same manner, Turkey started to seek contact with the former East bloc countries as well. Within this context the establishment of Black Sea Economic Cooperation Organization (BSEC) took place in early 1990's. This article examines the establishment of BSEC and Turkey's performance as a leading founder of the organization. This article discusses the emergence of international organizations and regional cooperation/regionalism as well.

Keywords: International Organizations, Black Sea Economic Cooperation Organization, Regionalism, Turkey, Russia

Karadeniz bölgesinin en önemli ülkelerinden biri olan Türkiye, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile birlikte başlayan yeni dönemde iki önemli sorun ile karşı karşıya kaldı. Türkiye bu dönemde çatışma ve istikrarsızlıkla boğuşan komşular tarafından çevrelenmiş

* Dr., Serbest Araştırmacı, E-mektup: mmbudak@hotmail.com

durumda bulunuyordu. Ayrıca, kendini “stratejik olarak önemli bir ülke” olarak tanımlayan Türkiye, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) tehdidi ortadan kalktıktan sonra bu ayrıcalığını da yitirdi. Bu süreçte Türkiye kendisi için yeni bir rol tanımlama gereği duydu. Bu durum Soğuk Savaş’ın sona ermesinin getirdiği uluslararası atmosfer ile birleştiğinde, Türkiye yeni komşularına yönelik etkin bir politika izlemeye başladı. Bir başka ifadeyle Türkiye, Orta Asya ve Karadeniz bölgesinde Moskova’yı gözeten dış politikasını terk ederek 1990’ların başlarında Sovyetler sonrası kurulan devletler ile etkin ilişkiler geliştirmeye başladı. Türkiye, bu süreçte yeni bağımsız devletlerin dünyayla bütünleşmesinde onlara yardımcı olmayı kendisi için yeni bir rol olarak benimsedi. Bu dönemde Türk siyasetçiler ve diplomatlar “Türkiye’nin bölgesel ve uluslararası sorumluluklarının arttığını ve Türkiye’nin bu sorumluluklarını yerine getirmekten kaçınmayacağını” belirtiyorlardı. Ayrıca Türkiye yeni bağımsız devletlerin dünya ile bütünleşmesinde etkin bir rol oynayacağını ve onlara uluslararası sistemde yer edinmede yardımcı olabileceğini ifade etmiştir.¹

Türkiye’nin bu politikası Batı ve özellikle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından desteklendi. Batılı devletler, SSCB’nin 1991 yılında dağılması sonucunda oluşan güç boşluğunun bazı bölge ülkeleri tarafından desteklenen aşırılık yanlısı akımlar tarafından değil, “lâik ve demokratik” devlet yapısına sahip Türkiye tarafından doldurulmasını yeğlemişlerdir. Dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in vurguladığı gibi, Türkiye Batılı devletlerin gözünde “İslâm’ın, demokrasinin, insan haklarının ve serbest pazar ekonomisinin barış içinde bir arada var olabileceğini kanıtlayan” bir ülke olarak öne çıkmıştır. Bir başka ifadeyle, ekonomik ve politik dönüşümünü gerçekleştiren Türkiye, yeni bağımsız devletler için bir rol model olarak görülmekteydi. Bu bağlamda 1992 yılında KEİ’nin kurulması büyük önem arz etmektedir. Türkiye açısından KEİ yeni bağımsız devletlere yönelik izlenen etkin bir dış politika aracı olmuştur. Ayrıca KEİ, SSCB’nin çöküşünün ardından Türkiye’nin yumuşak gücünü hissettirdiği bir bölge olarak değerlendirilmiştir.² Benzer şekilde aynı dönemlerde Türkiye’nin öncülüğünde başlatılan Türkçe Konuşan Ülkeler Birliği (Türk Keneşi), Uluslararası Türk Kültürü Teşkilatı (Türksoy), ve Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı’nın (TİKA) kurulması bu ülkenin yumuşak güç araçlarına örnek olarak verilebilir.³

KEİ’nin kurulmasında Soğuk Savaş’ın sona ermesinin oluşturduğu uygun uluslararası ortamın yanı sıra, diğer bazı sebepler de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sebepler, çoğunlukla 1980’lerin sonları ve 1990’ların başlarında dünya siyasetinde meydana gelen değişiklikler ile yakından ilgilidir. Bu kapsamda Soğuk Savaş’ın sona ermesi de dâhil olmak üzere altı unsurdan bahsedilebilir. Bunlar; Soğuk Savaş’ın sona ermesi, küreselleşmenin etkileri; Türkiye’nin Avrupa Topluluğu (AT) sürecinde yaşadığı umutsuzluk; 1990’ların başında ABD ve Avrupa ülkelerinin Karadeniz’deki etkinliği; Türkiye’nin ve Sovyetler Birliği’nin 1980’lerde gerçekleştirdiği ekonomik dönüşüm ve Sekizinci Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın kişiliğidir. KEİ’nin 1990’ların başlarında kuruluşunu mümkün hale getiren bu unsurları analiz etmek önemlidir.

¹ Aydın, Mustafa, “Kafkasya ve Orta Asya’yla İlişkiler”, B. Oran (ed.), Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar Cilt II 1980-2001, İstanbul: İletişim Yay., 2001, s. 374-375.

² Aydın, a.g.e., s. 381.

³ Yaş, Zeyrekli, Sedef, Türkiye’nin Orta Asya Politikasında Süleyman Demirel’in Rolü, Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 4 Sayı:2, s.5. http://www.esbadergisi.com/images/sayi7/turkiyenin_orta_asya_politikasinda_demirelin_rolu.pdf, (20.11.2018).

Uluslararası Örgütler Neden Gereklidir?

Uluslararası örgütler, halklar, gruplar, iş dünyası, devletler ve bloklar arasındaki ilişkilerin gözlemlenebileceği uluslararası siyasi sistemin yapı taşlarından. Bazı uluslararası organizasyonlar sınırlı rol ve işlevleri yerine getirirken diğerleri daha geniş bir alanda etkinlik gösterebilir. Doğal olarak, uluslararası bir organizasyonun oynadığı rol, uluslararası ilişkilerde yürüttüğü işlevleri etkileyecektir. Sıradan bir postacı, görünüşte silahlı bir polis memurundan daha az önemli bir işleve sahip olabilir. Fakat bu durum bir gün sıradan gözüken postacının ölüm-kalım derecesinde bir karar için önemli bir bilgiyi iletebileceği, bununla birlikte güçlü gözüken bir polisin bir çatışmada bir kazaya kurban gidebileceği gerçeğini unutturmamalıdır.⁴

Uluslararası kuruluşların sınıflandırılması iki şekilde yapılabilir. Bunlardan ilki genel amaç ve faaliyetlere sahip, geniş üyelik ağına sahip olanlardır. İkinci türde ise belirli amaçlara ve sınırlı bir üyeliğe sahip olanlar yer almaktadır. Uluslararası örgütlerin veya üyelerinin bazıları birbiriyle örtüşen, bazılarıysa çatışan farklı bir takım işlevlere sahip olmaları uluslararası ilişkiler açısından oynadıkları rollerin fark edilmesini zorlaştırmaktadır.

Uluslararası örgütlerin işlevselliği, amaç ve faaliyetleri ile üyelerinin örgütün varlığına ilişkin tutumlarından anlaşılabilir. Bu örgütler uluslararası ilişkilerde belli rolleri ifa etmekte ve sonuç olarak faaliyetleri ile önem kazanmaktadır. Bununla birlikte, uluslararası ilişkilerde laboratuvar koşullarının yetersiz olması nedeniyle, uluslararası örgütlerin yokluğunda uluslararası camiada meydana gelebilecek gelişmelerin karşılaştırılması mümkün değildir. Savaş, ticaret ve turizm gibi faaliyetleri etkileyen örgütlerin hangi değişikliklere ve gelişmelere yol açtığını tespit etmek zordur.⁵

Uluslararası sistemdeki, uluslararası örgütlerin rol ve işlevlerinin değerlendirilmesi, sistemin doğası gereğince etkilere açıktır. Mevcut uluslararası sistemde genel bir üst otorite veya herhangi bir küresel hükümet olmadığından hâkim düzen anarşiktir. Böyle bir sistemin nasıl ortaya çıktığına ilişkin tartışmalar sürmektedir. Bu tartışmalarda her yaklaşım, uluslararası kuruluşların rol ve işlevlerini farklı bir şekilde değerlendirebilmektedir. Eğer mevcut sistem, güç mücadelesinin zorunlu ve sürekli bir sonucu olarak görülüyorsa, o zaman herhangi bir uluslararası kurum, sınırlı bir etkiye sahip olacak ve yalnızca egemen devletler arasındaki ilişkilerin olumsuz sonuçlarının iyileştirilmesine çalışacaktır. Fakat günümüz sistemi uluslararası bir toplum olarak yorumlanırsa, uluslararası örgütler böyle bir düzeni destekleyen kurumların bir parçası olarak görülecektir. Ancak, uluslararası sistemin devletlerin siyasi sistemlerinin gelişiminde çok fazla etkin olduğu hissediliyorsa, bu organizasyonların dünya devleti potansiyeli taşıdıkları söylenebilir.⁶

Uluslararası örgütlerin –hükümetler arası uluslararası kuruluşlar (IGO) ve hükümetler dışı uluslararası kuruluşlar (INGO)- dünya siyasi sisteminde önemli roller oynadığı ve belirli işlevleri üstlendiği görülmektedir. Bahse konu kuruluşlar günümüzde uluslararası sistemin işleyişinde vazgeçilmez unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Böyle bir durumda, egemen devletler, ilişkilerinde çoğunlukla geleneksel diplomasi araçları ve en çokta konferans diplomasisi vasıtasıyla iletişim kuracaktır. Bu şekilde meydana gelen ikili veya çoklu gruplaşmalar, dünyanın farklı bölgelerinde ortak çıkarılara sahip olan devletler arasında görece iyi sonuçlar elde edilmesini sağlayabilir. Ancak bu ilişkiler, zaman zaman

⁴ Archer, Clive, *International Organizations*, London, Routledge, 2001, s.3-5.

⁵ Bennett, Alvin LeRoy, *International Organizations: Principles & Issues*, Prentice Hall: Englewood Cliffs NJ, 1995, s. 2.

⁶ Archer, a.g.e, s.65-68.

çıkarları çatışan devletleri bir araya getirdiğinden kurumsallaşmayı engelleyebilir. Kendi amaç ve çıkarlarına ulaşmaya çalışan hükümetler ve gruplar uluslararası sistemde daha az araç kullanmak durumunda kalacaktır. Bu araçlarda çoğunlukla sadece devletlere özgü, uzlaşmayı sağlayabilecek potansiyelden yoksun olacaktır.⁷

KEİ'nin Kurulma Sürecinde Uluslararası ve Bölgesel Durum

Soğuk Savaş sırasında Türkiye, kendine özgü coğrafyası nedeniyle Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütünde (NATO) özel bir yer işgal etmiştir. Öncelikle Türkiye SSCB ile kara sınırlarına sahip tek NATO üyesi ülkeydi. Bu yüzden askerî harekâtlar için Türkiye'nin konumu NATO için vazgeçilmezdi. Türk ordusu, konvansiyonel silahlar⁸ bakımından NATO'nun ikinci en büyük askerî gücüydü. Ayrıca, Boğazlar nedeniyle Türkiye, Karadeniz'e giren ve çıkan deniz trafiğini kontrol etme imkânına sahipti. Ancak, iki kutuplu sistemin sona ermesiyle birlikte, Türk karar alıcılar, ülkelerinin Batı ittifakı içindeki rolünün öneminin azalmaya başladığına inandılar. Batı dünyası Soğuk Savaş sonrasında dikkatini Doğu Avrupa, Kafkaslar ve Orta Asya gibi bölgelere kaydırıldığından Türk siyasetçiler bu dönemde ülkelere güç kazandıracak bir strateji arayışına girdiler. Rusya'nın 1991 sonrasında eski Sovyet topraklarında sahip olduğu etkiyi sürdürememesi, Türkiye'nin Karadeniz-Kafkaslar ve Orta Asya'da nüfuz arayışını teşvik etti. Kafkasya ve Orta Asya'da bulunan devletlerin Türkiye ile etnik, din, dil ve kültürel benzerlikler taşıması bu ülkenin girişimlerini önemli derecede etkilemiştir.⁹

Soğuk Savaş'ın sonlarına doğru ortaya çıkan uluslararası ortam, KEİ'nin kurulmasını sağlayan en etkili unsurlardan biri olmuştur. Soğuk Savaş sırasında devletler politikalarını, mensup oldukları blokun ideolojisine ve politik amaçlarına göre şekillendiriyorlardı. Bu dönemde birçok devlet, politikalarını SSCB veya ABD'den gelen destek veya tehdide göre belirledi. Bu dönemde Türkiye'nin dış politikasını ABD ve NATO'nun ihtiyaçlarına göre yönlendirdiği söylenebilir. Ancak, Soğuk Savaş'ın sonlarına doğru ikili ilişkilerde yaşanan sertlik yerini yumuşamaya bıraktı. 1991 sonrası dönem tüm dünya için yeni bir başlangıç oldu. Bu değişim, Türkiye'nin bölgesinde görece daha iddialı ve etkin bir dış politika izlemesine imkân sağladı.¹⁰

Karadeniz'de bir bölgesel iş birliği örgütü kurma fikri, ilk olarak 1990 yılında Türkiye tarafından Karadeniz'e kıyıdaş devletler olan SSCB, Bulgaristan ve Romanya'ya teklif edildi. Bu öneri bahse konu devletler arasında ilgi uyandırdı ve ortak Karadeniz ekonomik bölgesi oluşturacak bir iş birliği örgütü kurulması için hazırlıklar başladı. Ancak, SSCB'nin dağılmasıyla, bu ilk girişim rafa kaldırıldı. Bununla birlikte, Türkiye'nin yoğun çabaları ve ABD'nin özel desteğiyle, Soğuk Savaş'ın bitiminden iki yıl sonra bu proje yavaş yavaş yeniden canlandı.¹¹

Türkiye'nin Karadeniz'de bir ekonomik iş birliği örgütü kurma önerisi genel olarak yeni küresel aktörlerin beklentileriyle de önemli ölçüde uyum sağlamıştır. Bu kapsamda KEİ'nin, Soğuk Savaş sonrası dönemde Türkiye'nin bölgesel güç olma politikasını gerçekleştirmek için tasarlandığı söylenebilir. Başka bir ifadeyle KEİ, Türkiye'nin Soğuk Savaş sonrasında kendisini Karadeniz bölgesinde merkezi bir konuma

⁷ Bennett, a.g.e., s.1 -3.

⁸ Nükleer ve kimyasal silahlar dışında kalan ve her orduda kullanılan, gücü, niteliği bilinen silah.

⁹ Gökay, Bülent "The Politics of Oil in the Black Sea Area", (ed.) Aybak, Tunç, Politics of the Black Sea: Dynamics of Cooperation and Conflict, London ve New York, IB Tauris, 2001, s. 16-19.

¹⁰ Kona, Gamze Güngörmüş, "The Black Sea Economic Cooperation Organization (BSECO) and Turkey", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, cilt 5, no. 1, 2003, s. 42.

¹¹ Yalçınkaya, Alaeddin, "Kuruluşundan Günümüze Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Nisan 2017, s. 3-5.

kavuşturacak bölgesel bir dış politika yaklaşımının ürünüdür.¹² Türkiye, Soğuk Savaş sonrası dönemde daha geniş bir coğrafyada 'güç merkezi' olma imkânına kavuşurken, Rusya tam tersine bir süreç yaşamaktaydı. Rusya Türkiye'den farklı olarak 1990'larda stratejik bir geri çekilme süreci içinde bulunuyordu. Türkiye'nin Sovyet sonrası bölgelerdeki nüfuz artışı, bu geri çekilmeyi tetikliyordu ve Rusya tarafından bir tehdit olarak algılanıyordu. Bu nedenle, Türkiye'nin Karadeniz'e komşu bölgelerde Avrupa Topluluğu (AT) benzeri bir birliğe önyak olma girişimi Rusya tarafından kabul edilebilir bir şey değildi. Öte yandan, Türkiye'nin önerisi diğer kıyıdaş ülkeler tarafından olumlu bir şekilde karşılandı. Çünkü bu ülkeler Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütünü, dünya ekonomisinin geri kalanıyla bütünleşmenin iyi bir yolu olarak görüyorlardı. Ayrıca bu ülkeler Örgütü, Karadeniz bölgesinde Rus etkisini azaltmanın bir aracı olarak kabul ettiler. Sonuç olarak, girişim konusunda hevesli olmayan Rusya, projeden ayrılmanın çıkarları açısından daha zararlı olacağını ve "dışarıda kalmaya gücünün yetmeyeceğini bildiğinden" iş birliğine katılmaya karar verdi.¹³

Diğer yandan KEİ'ye katılmada isteksiz olan ülke yalnızca Rusya değildi. Yunanistan'da bu örgüte karşı derin bir güvensizlik besliyordu. Bu güvensizliğin nedeni ise Atina bu örgütü Ankara'nın bölgede nüfuzunu artırmaya yarayacak bir araç olarak görüyordu. Sonuç olarak, Atina KEİ'yi bölgede iş birliğini geliştirme yolunda yararlı bir kurum olarak görmedi. Kurucu üye olarak örgüte katılması, Türkiye'nin bölgede hegemonya kurmasını engellemeye yönelik bir taktikten ibaretti. Bundan dolayı Yunanistan, Türkiye'nin KEİ'deki rolünü ve etkisini en aza indirmeyi amaçladı. Öte yandan, Türkiye'nin KEİ'nin kurucu üyesi olarak Yunanistan'ın katılımına ilk yaklaşımı olumluydu. Yunanistan'ın Karadeniz'e coğrafi yakınlığı ve diğer bazı nedenler bu ülkeyi söz konusu bölgede iş birliği için önemli kılıyordu.¹⁴

KEİ'nin ortaya çıkışı, 1980'lerde hem Türkiye hem de SSCB'de meydana gelen ekonomik dönüşümle de bağlantılıdır. Türkiye bu dönemde, sanayileşmede ithal ikameci stratejiyi terk etmiştir. Gene 24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan istikrar programı benimsenerek sanayileşmeyi destekleyen ihracata dayalı liberal bir ekonomi politikası hayata geçirilmişti. Öte yandan, SSCB, 1985'ten 1990'a kadar olan süreçte Batı dünyasıyla özellikle ekonomik alanda ilişki kurmaya ve piyasa ekonomisine geçmeye başlamıştır. Esasında KEİ girişimi ekonomik stratejisini yeni değiştirmiş olan Türkiye için yeni bir dış pazar arayışını temsil etmektedir. Öte yandan SSCB'nin yaşadığı ekonomik dönüşüm bu girişimin hayata geçirilmesi için uygun bir ortam sağladı. Ayrıca, bu örgütlenme ekonomik liberalleşme politikaları izleyen Türkiye ve Rusya için ikili ticari ilişkilerin gelişmesine imkân sağlayan bir girişim oldu.¹⁵ Bu gelişmeler sonunda iki ülke arasında Doğal Gaz Antlaşması (1984) ve Müteahhitlik Hizmetleri Hakkında Antlaşma (1987) imzalanmıştır.

Soğuk Savaş sonrası uluslararası sistemde yükselen eğilimlerden biri de küreselleşmedir.¹⁶ Küreselleşmenin devletler üzerinde bir takım olumsuz etkileri

¹² Flikke, Geir; Wigen, Einar; Blakkisrud, Helge; Kolstø, Pål, *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2011, s.9-10.

¹³ Dima, Nicholas, "The Black Sea Region: New Economic Cooperation and Old Geopolitics", *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, cilt 28, no. 1, Spring 2003, s.79.

¹⁴ Bocutoğlu, Ersan; Koçer, Gökhan, "Politico-Economic Conflicts in the Black Sea Region", *OSCE Yearbook 2006*, Hamburg, Center for OSCE Research at the University of Hamburg, 2007, s. 115.

¹⁵ Yalçınkaya, a.g.e., s. 11-12.

¹⁶ Temel olarak küreselleşme, sosyal, politik ve ekonomik faaliyetlerin ulusal sınırların ötesinde genişlemesi ve ekonomik, politik, sosyal ve çevresel konularda karşılıklı bağımlılığın derinleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte devletlerin, özellikle ekonomik anlamda yoğun ilişkilerin yol açtığı baskı sonucu benzer eğilimler göstererek küreselleşmeye tepki verdikleri konusunda ortak bir anlayış vardır. Bu

bulunmaktadır. Bu çerçevede bölgeselleşme küreselleşmenin etkilerini yumuşatan bir unsurdur. Bölgeselleşmenin en önemli özelliği aynı bölgede bulunan devletler arasında yapılan ticarettir. Çünkü aynı coğrafyada bulunan devletlerin daha düşük nakliye maliyetleri ile ticaret yapabilmeleri mümkündür. Gene aynı bölgede yer alan devletler, genellikle benzer tüketim alışkanlıklarına ve gelir düzeylerine sahiptirler. Bu iki husus belli bir bölgedeki ticari ilişkileri teşvik etmektedir. Küreselleşmenin ekonomik baskısını azaltmak için bölgeselleşmenin ön plana çıktığı söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında, KEİ'yi küreselleşmenin etkilerine karşı bir bölgeselleşme hareketi olarak değerlendirmek doğru olacaktır. Bu bağlamda Tunç Aybak'a göre: "KEİ girişimi, Avrupa'daki küresel değişimlere tepki olarak Karadeniz ülkelerinin kendilerini konumlandırmasıdır."¹⁷

Küreselleşmenin yol açtığı ekonomik baskılar dışında, bölgeselleşmeyi teşvik eden güvenlik ve politik unsurlarda bulunmaktadır. Bölgeselleşmenin temel şartlarından birisi devletler arasında güven ortamı oluşturmaktır. Soğuk Savaş sırasında, devletler arasında aşılması zor kırmızı çizgiler ve keskin sınırlar vardı. Bu ortamda devletlerin kendi sınırlarının güvenliğini sağlamaları ve olası tehditleri tespit etmeleri önemliydi. Soğuk Savaş sonrası devletler açısından güvenliği sağlamanın en iyi yolu bölgeselleşme olarak algılanmıştır. Dünyanın çatışma bölgelerinden biri olan Karadeniz'de, yeni dönemde güven artırıcı önlemler alınmalıydı. Bu anlamda KEİ, Karadeniz'de bir tür güven artırıcı önlemler girişimi olarak ta görülebilir.¹⁸

KEİ'nin kurulması için uygun ortam sağlayan bir diğer etken ise 1990'ların başında ABD ve Batılı devletlerin bölgeye yönelik ilgilerinin artmasıdır. Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra ABD dış politikasında Rusya'ya öncelik verdi. Avrupa devletleri ise Balkanlar coğrafyası ile ilişkilerini geliştirmeyi tercih ettiler. Bu çerçevede 1990'lar Karadeniz bölgesi için "Batı'nın ihmal yılları" olarak değerlendirilebilir. Karadeniz'in coğrafi büyüklüğüne ve nüfusuna rağmen, bölge uluslararası güçlerin ilgisini yeterince çekmemiştir. Kısacası, böyle bir ortamda Türkiye Karadeniz bölgesine yönelik etkin bir politika izlemeye başlamıştır.¹⁹

Türkiye ve KEİ'nin Kuruluşu

Karadeniz'de bir iş birliği örgütü kurulması fikri ilk kez Türkiye tarafından ortaya atılmıştır. Türk bürokratlar ve karar alıcılar bu örgütün hayata geçirilmesi için canı gönülden çalışmışlardır. Çünkü Özal bölgede kurulacak bir örgüt vasıtasıyla "Karadeniz havzasında bireylerin ve malların serbest dolaşımını gerçekleştirmeyi hedefliyordu. Bu örgüt, eski sosyalist ekonomilerin dönüşümüne ve bölgesel ekonomilerin küresel pazarlarla bütünleşmesine katkı sağlayacaktı. Aslında bu örgütün Soğuk Savaş sonrası Türkiye'nin stratejik ve politik hedefleri ile uyumlu olarak ortaya çıktığını söylemek doğru olacaktır."²⁰

Soğuk Savaş sonrası dönem uluslararası sistem açısından birçok fırsatı da beraberinde getirmiştir. Böyle bir konjonktürde Türkiye Soğuk Savaş'ın bir ürünü olan NATO'nun çerçeveleme politikalarını merkeze alan politikaları bir kenara bırakarak, kuzey komşuları ile farklı bir iş birliği yaklaşımı geliştirmiştir. Demir Perde'nin ortadan kalkması, Türkiye'nin yeni bağımsız devletlerle "uzun süredir dondurulmuş" ilişkileri

yeni ilişki ve eğilim havasının dışında kalmak mümkün olmadığında, devletler kendilerini küreselleşmeyle uyumlu hale getirmeyi tercih ederler.

¹⁷ Aybak, Tunç, "Black Sea Economic Cooperation and Turkey", (ed.) Aybak, Tunç, *Politics of the Black Sea Dynamics of Cooperation and Conflict*, London & New York: IB Tauris, 2001, s. 24.

¹⁸ Kona, a.g.e., s. 40-41.

¹⁹ Sezer, Duygu, "The Black Sea Politics and Turkey", (ed.) Aydın, Mustafa, *Turkey at the Threshold of the 21st Century*, Ankara:International Relations Foundation, 1998, s. 70.

²⁰ Flikke vd., a.g.e., s. 5-6.

düzeltilmesi için bir fırsat sağlamıştır.²¹ Mustafa Aydın, Soğuk Savaş'ın sona ermesinin iş birliğine uygun bir ortam yarattığını savunmuştur. Bu bağlamda ilk kez bu dönemde, Karadeniz etrafında gerçek bir iş birliği fırsatının ortaya çıktığı söylenebilir.²² Özetle, Soğuk Savaş döneminde Türkiye dışında Karadeniz'e kıyıdaş devletler Doğu Blok'unda yer alıyorlardı. Böyle bir sistemde, Türkiye'nin komşularına yönelik dış politikası, iki süper güç arasındaki rekabete göre belirlenen sistemsel politikalar düzleminde olmak zorundaydı. Her ne kadar iki kutuplu sistemin sona ermesi bazı yeni endişeleri beraberinde getirmiş olsa da, özellikle bölge ülkeleri için yeni girişimlere fırsat tanımıştır.

KEİ'nin kurulmasının arka planındaki bir diğer önemli etken ise 1987'de Türkiye'nin AT tarafından hayal kırıklığına uğratılmış olmasıdır. Bilindiği üzere 1980'ler Türkiye için iç sorunlar ve dış ilişkiler açısından gergin yıllar olmuştur. Türkiye böyle bir ortamda 14 Nisan 1987 tarihinde AT'ye üyelik başvurusunda bulundu.²³ Ancak Türkiye'nin üyelik başvurusu olumsuz olarak sonuçlandı. Yazında bazı kaynaklarda KEİ'nin AT'ye seçenек olmadığı belirtilmesine rağmen KEİ'nin AT ile "ilgili" bir girişim olduğu konusunda ortak bir kanaat vardır. Örneğin, Aydın, Karadeniz'in bir bölge olup olmadığını ve ne tür bir bölge olduğunu analiz ederken, "...Karadeniz bölgesinde KEİ ile yapılmak istenen şey, Avrupa entegrasyonunun bir yan etkisi olarak düşünülebilir." şeklinde tespitlerde bulunmuştur.²⁴ Yazında benzer bir ifade de Aybak tarafından dile getirilmiştir. Aybak; KEİ'yi Türkiye'nin AT yolunda "doğal bir basamak" olarak değerlendirmektedir.²⁵ Özetle, Türkiye AT ile yaşadığı hayal kırıklığını KEİ ile atmaya planlıyordu. Bununla birlikte, KEİ'nin AT'ye seçenек olmadığı, 1992 yılında Karadeniz Ekonomik İşbirliği Zirvesi Bildirgesinde açıkça belirtilmiştir. Bununla birlikte KEİ, AT ve diğer uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerin geliştirilmesine karşı olmadığını vurgulamıştır.²⁶

KEİ'nin kurulmasında Özal'ın liderliğinin de önemli bir unsur olduğunun altı çizilmelidir. Özal'ın en önemli özelliklerinden birisi de uluslararası finans merkezleri ve kurumlarıyla olan yakın ilişkileri nedeniyle ekonomik merkezli dış politika anlayışına sahip olmasıydı. Bunun temelinde Özal'ın 1967-1971 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve 1971-1973 yılları arasında ise Dünya Bankasında danışmanlık yapması yatıyordu. Başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı döneminde neredeyse tüm sorunlara ekonomik çözümler ürettiği yadsınamaz bir gerçektir. Özal'ın dış politika anlayışına göre, Türkiye komşularıyla ekonomik ilişkiler geliştirmeli ve karşılıklı bağımlılığı artırmalıydı. Özal, karşılıklı bağımlılık artarsa, çatışma risklerinin azalacağı görüşüne sahipti. Diğer bir ifadeyle, Türkiye komşularına yönelik atak bir dış politika izlemeli ve sınırlarının çevresinde etkinlik alanı yaratmalıydı. Bu kapsamda ekonomik ilişkileri artırmak, bu amacı gerçekleştirmenin ana aracı olmuştur. Bu çerçevede KEİ, Özal'ın dış politika perspektifinin doğal bir sonucuuydu.²⁷

²¹ Sayan, Serdar; Zaim, Osman, "The Black Sea Economic Cooperation Project", (ed.) Rittenberg, Libby , The Political Economy of Turkey in the Post-Soviet Era Going West and Looking East, London, Praeger, 1998, s. 116.

²² M. Aydın, "Regional Cooperation in the Black Sea and the Role of Institution", Perceptions, cilt X, Autumn 2005, s. 57.

²³ Karakuzu, Taner, Limon İlker, AB Algısında Değişimler Üzerine Ampirik Bir Çalışma, Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 61, s.913.

²⁴ Aydın, a.g.e., s. 59.

²⁵ Aybak, a.g.e., s. 33.

²⁶ <http://www.bsec-organization.org/> , (29.11.2018).

²⁷ Laçiner, Sedat, Özal Dönemi Türk Dış Politikası, 6. 1. 2011, <http://slaciner.blogspot.com/2011/01/turgut-ozal-donemi-turk-ds-politikas.html>. (6.12.2018).

KEİ'nin Kurulması

KEİ'nin fikir babalarından birisi de Türk Diplomat Şükrü Elekdağ'dır.²⁸ Elekdağ'ın iş birliği mekanizmaları hakkındaki düşüncelerini ifade eden makalesi 20 Şubat 1990 tarihinde yayınlandı. Elekdağ'a göre, KEİ fikri hemen benimsenmedi, çünkü Varşova Paktı o zaman hâlâ varlığını sürdürüyordu. Ayrıca SSCB'nin dağılması gerçekleşmemiş ve Almanya'nın barışçıl bir şekilde birleşmesi öngörülüyordu. SSCB, Türkiye için tehdit sıralamasında hâlen en önde gitmekteydi. Elekdağ bu süreci aşağıdaki şekilde betimlemektedir:

“Dışişleri Bakanlığı ve devlet bürokrasisi KEİ'yi kabul etmedi. Bu durum, 1990 yılının Mart ayında gerçekleşen bir toplantıda ortaya çıkmıştır. Toplantı, Türk işadamlarını Doğu Avrupa'daki ticaret yolları hakkında bilgilendirmek amacıyla düzenlenmiştir... KEİ fikrinden bahsetmişim ama hiç kimse olumlu bir tepki göstermedi. Bazı akademisyenler bu fikri destekledi, ancak siyasi desteğe ihtiyaç vardı. KEİ için gerekli destek Cumhurbaşkanı Turgut Özal'dan geldi. Bir törende tanıştığım Özal, fikre ilgi duyduğunu ve ayrıntılı bir rapor istediğini söyledi. Raporu aldıktan sonra işler hızla gelişti.”²⁹

İlk ana toplantı 19 Aralık 1990 tarihinde Ankara'da Sovyet, Bulgar, Romen ve Türk heyetlerinin katılımlarıyla gerçekleşti. Taraflar, bu ilk toplantıda dört gün boyunca iş birliğinin temel ilkelerini belirlemeye çalışmışlardır. Heyetler toplantısının sonunda, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi'nin kurulmasına karar verdiklerini kamuoyuna duyurmuşlardır. SSCB'nin toplantıya katılmasına karşın, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Ukrayna, Moldova ve Rusya Federasyonu, Yunanistan ve Yugoslavya'nın gözlemci olarak katıldıklarını belirtmekte fayda vardır. Ankara toplantısının ardından iki teknik buluşma daha gerçekleşmiştir.³⁰ 11 - 12 Temmuz 1991 tarihleri arasında gerçekleşen Moskova toplantısında KEİ Anlaşması hazırlanmıştır.³¹ Ancak, Sovyetler Birliği'nin dağılması, bildirgenin imzalanmasının ertelenmesine neden oldu. Uluslararası alanda belirsizliğin ortadan kalkmasıyla birlikte, 3 Şubat 1992 tarihinde Türkiye'nin girişimleriyle İstanbul toplantısı gerçekleştirildi. Bu toplantıya bağımsızlığını yeni ilân eden devletler de katılmıştır. Türkiye, Rusya Federasyonu, Romanya, Bulgaristan, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna bildirgeyi onayladılar. Daha sonra 25 Haziran 1992 tarihinde “Karadeniz Ekonomik İşbirliği Zirvesi Beyannamesi” ve “Boğaziçi Beyannamesi” Yunanistan, Arnavutluk ve yukarıda belirtilen dokuz devletin devlet veya hükümet başkanları tarafından imzalandı.³²

²⁸ Kariyer hayatına Türkiye Dışişleri Bakanlığı'nda başlayan Dr. Mustafa Şükrü Elekdağ, Japonya (1970-1974) ve ABD (1979-1989) nezdinde Türkiye Büyükelçisi görevini yürütmüştür. Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı görevini de yürüten Dr. Elekdağ 2002-2011 yıllarında İstanbul Milletvekili olarak TBMM'de bulunmuştur. Türk dış politikası, Türkiye-Yunanistan ilişkileri, Türkiye jeopolitiği başta olmak üzere uluslararası ilişkiler ve stratejik araştırmalar alanında pek çok çalışma gerçekleştirmiştir. <https://sukruelekdağ.wordpress.com/about/> (6.12.2018).

²⁹ Elekdağ, Şükrü “Karadeniz Ekonomik İşbirliği”, (ed.) Şen, Sabahattin, Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye, İstanbul, Bayrak Mat., 1994, s. 205.

³⁰ Bu iki teknik toplantı, 12-13 Mart 1991 tarihleri arasında Bükreş, ve 23-24 Nisan tarihleri arasında Sofya'da gerçekleşmiştir.

³¹ Oktay, Emel G., “Türkiye'nin Avrasya'daki Çok Taraflı Girişimlerine Bir Örnek: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü”, Uluslararası İlişkiler, cilt 3, no. 10, 2006, s. 150. Ayrıca bkz Özarlan, Bahadır Bumin, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2012, s. 21-30.

³² KEİ, The Bosphorus Statement, 25.6.1992. <http://www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/BsecAtAGlance/1992%20Bosphorus.pdf>. (12.6.2018).

Kuruluş sözleşmesinde belirlenen ana hedefler: Üye ülkeler arasında ekonomik iş birliğini geliştirmek; iş ortamını iyileştirmek ve ekonomik iş birliği sürecinde yer alan bireysel ve kolektif girişimleri teşvik etmek; ikili ve çok taraflı iş birliğini daha da geliştirmek ve çeşitlendirmek; uluslararası hukukun ilke ve kurallarına dayanarak, üye devletler arasında karşılıklı saygı/güven, diyalog ve iş birliğini geliştirmek ve diğer ilgili devletler ve uluslararası ekonomik ve finansal kuruluşların KEİ'ye katılımını teşvik etmek olarak belirtilmiştir. Ayrıca ticaret, ekonomik kalkınma, enerji, iletişim, ulaştırma, bilim, teknoloji, bankacılık, finans vb. hususlar iş birliği alanları olarak belirlenmiştir.³³

2004 yılında Sırbistan'ın da üyeliğe kabul edilmesi ile birlikte KEİ'nin üye sayısı 12 olmuştur. Bunun yanında başta Avusturya, Beyaz Rusya, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Mısır, Almanya gibi ülkeler olmak üzere birçok uluslararası örgüt te KİE'de gözlemci ülke statüsündedir. KEİ'nin, Parlamenter Asamblesi, KEİ İş Konseyi, Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Karadeniz Araştırmaları Merkezi gibi bir takım alt organları oluşturulmuş olsa da ciddi anlamda bir işlerliğe kavuşturulabildiği söylenemez. Bir dönem ekonomik işbirliğinin yanında güvenlik alanında da üye ülkeler arasında ilişkilerin geliştirilmesi amacı ile Karadeniz Silahlı Kuvvetler (Blacksea Force) kurulması gündeme getirilmiş ancak hiçbir sonuç alınamamıştır.³⁴

Bugün gelinen noktada KEİ kurumsal olarak tüm kazanımlara ve oluşturduğu altyapıya rağmen üye ülkeler arasında amaçlanan düzeyde ekonomik işbirliğini sağlayamamıştır. Üye ülkeler arasında vize muafiyeti sağlanamamış, çifte vergilendirmenin önlenmesi konusunda ortak politikalar oluşturulamamış, karşılıklı olarak yatırımların teşviki, desteklenmesi ve korunması konusunda da gerekli anlaşmalar henüz imzalanamamıştır. Bununla birlikte, birliğe üye ülkeler açısından bakıldığında, KEİ bölgesel aidiyeti güçlendirmiş, aralarındaki dondurulmuş problemlere rağmen Karadeniz'e kıyıdaş ülkeler arasındaki diyalogun açık kalmasını sağlamıştır.³⁵ 2017 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen 25. yıl zirvesinde de örgütün etkinliğinin artırılmasına yönelik yeni reformların gerçekleştirileceği ilân edilmiştir.³⁶ Sonuç olarak KEİ işlevsel bir konuma getirilememiş daha çok kâğıt üzerinde kalmaya mahkûm olmuştur.

İşbirliği'nin Önündeki Engeller

KEİ'nin başarısı ve başarısızlıkları hakkında farklı analizler yapılmaktadır. KEİ'nin faaliyetleri hakkında yazında özellikle bazı akademisyenler tarafından ortaya konulan ve KEİ'nin başarılı bir uluslararası organizasyon olduğu yönünde değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu değerlendirmelerin çoğunlukla 1990'ların ilk yarısına ait olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Yazında KEİ'nin hedefine ulaşmakta yetersiz olduğuna dair görüşlerde mevcuttur. Bu bağlamda iki yaklaşım vardır. Birinci yaklaşım KEİ'de karar verme süreci, uygulama gücü yetersizliği, profesyonellik eksikliği ve bütçe alanlarında sorunların olduğunu savunmaktadır. İkinci yaklaşımın temsilcileri ise üye devletlerin bölgede iş birliğini teşvik edecek sağlıklı bir örgütlenme konusunda siyasi irade eksikliği yaşadıklarını

³³ KEİ, Charter, 5. 6. 1998, <http://www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/StatutoryDocuments/Agreements/CHARTERFourthEdition.pdf>. (6. 12. 2018).

³⁴ Yalçinkaya, a.g.e. s. 13.

³⁵ Oktay, a.g.e. s.172.

³⁶ KEİ, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü 25. Kuruluş Yıldönümü Zirvesi Bildirisi, 22.05.2017, [http://www.pabsec.org/depo/files/KE%C4%B0%20Zirve%20Bildirisi\(1\).pdf](http://www.pabsec.org/depo/files/KE%C4%B0%20Zirve%20Bildirisi(1).pdf) (4.1.2019).

vurgulamaktadır. Gene bu cenahta yer alan kimseler ülkeler arasındaki dondurulmuş çatışmalara dikkat çekmektedir.³⁷

KEİ'nin varlığını yıllar boyunca kademeli olarak geliştirmesine ve birçok alanda önemli başarılar imza atmış olmasına karşın iş birliğini teşvik etmek için örgütün işlevlerini genişletme ve derinleştirme becerisini kısıtlayan birkaç engel bulunmaktaydı. Bu engeller arasında üye devletlerin zayıflıkları örgütün karşı karşıya kaldığı en önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. KEİ ülkelerinde devam eden ekonomik ve politik krizler etkili işbirliğini engellemektedir. Bu bağlamda, bölge devletlerinin ekonomik zafiyeti KEİ'nin başarısını zorlaştırmaktadır. Bunun dışında, üye devletler siyasi, ekonomik, kültürel ve askerî konularda farklı yaklaşımlar benimsemeleri ve birbirleriyle çelişen ulusal çıkarlara sahip olmaları iş birliğine ket vurmuştur.³⁸

Bölgesel çatışmaların sürmesi, üye devletlerin ortak politikalar geliştirmelerinin önündeki en önemli sorundur. Üye ülkelerin Karadeniz bölgesindeki politikalara gerekli önceliği vermemeleri örgütün kamuoyundaki görünürlüğüne gölge düşürmektedir.³⁹ Son olarak, KEİ'nin kurumsal zayıflıkları da iş birliğinin geliştirilmesinde engel teşkil etmektedir. Örneğin, karar alma mekanizmasının zayıflığı, iş birliği projelerinin akim kalmasına neden olmakta ve kurum aşırı bürokratik yapıya sahip olmakla eleştirilmektedir. Ayrıca, KEİ organları arasındaki koordinasyon sorunları, önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesini zorlaştırmakta ve örgütün asli potansiyelini ortaya koymasını engellemektedir.⁴⁰

KEİ'nin istenilen iş birliğini sağlamadaki yetersizliği değerlendirilirken yeni işlevselci yaklaşıma değinmekte fayda vardır. Yeni işlevselci bakış açısı, AT'nin oluşum ve işleyişini kuramsal olarak açıklamaya çalışan bir bütünleşme süreci olarak görmektedir. Yeni işlevci yaklaşımın kilit sorusu, ekonomik bütünleşmenin politik bütünleşmeye yol açtığıdır. Yaklaşım, toplumların güvenlik ihtiyaçlarına doğrudan ve kalıcı olarak uyum sağladığına ve uluslararası politikaların ulus devletlerin çıkarlarına dayandığına dair gerçekçi görüşü göz ardı etmektedir. Bu çerçevede yeni işlevselci yaklaşımın altı varsayıma dayandığı belirtilmelidir. İlk olarak, yaklaşım bütünleşme üzerine durmaktadır. Bu anlayış bütünleşmeyi zaman içinde gelişen ve kendi dinamikleri olan bir süreç olarak kabul etmektedir. İkincisi, yeni işlevselci yaklaşım, çoğulcu siyaseti ulus devletten bağımsız çok sayıda aktör temelinde açıklamaktadır. Üçüncüsü, bu yaklaşımda çıkar grupları, sosyal gruplar ve şirketler gibi kolektif aktörler önemli bir rol oynamaktadır. Başka bir ifadeyle, aktörler geniş halk kitlelerinden ziyade seçkinlerden oluşmakta ve onların hedefleri ise faydayı en üst seviyeye çıkarmaktır. Dördüncü olarak, yeni işlevselci yaklaşıma göre iş birliğine olan ilgi sabit değildir. Aksine, bütünleşme sürecinde aktörlerin değişen fayda-çıkarcı hesaplarına göre iş birliğine yönelik tutumları farklılık gösterebilir. Beşinci olarak, bir kez bütünleşme gerçekleşip iş birliği kurulduğunda, bu durum tüm sistemi kontrol altına alabilir. Altıncısı ise, üye ülkelerin ekonomileri arasındaki karşılıklı bağımlılığın artması bütünleşmeyi teşvik etmektedir.⁴¹

KEİ bağlamında yeni işlevci yaklaşımın etkili olduğu söylenebilir. Örgütün kuruluşunda ortaya konulan hedefler incelendiğinde bu yaklaşımın bazı iddialara sahip

³⁷ Elekdag, Şükrü "KEİ'nin Zafiyetleri", Milliyet Gazetesi, 5.5.1997, <http://www.milliyet.com.tr/1997/05/05/yazar/elekdag.html>, (6.12.2018).

³⁸ Bocutoğlu ve Koçer, a.g.e., s. 116-120.

³⁹ Klympush-Tsintsadze, Ivanna, "Cooperative Efforts in the Black Sea Region", (ed.) Pavliuk, Oleksandr; Klympush-Tsintsadze, Ivanna, *The Black Sea Region: Cooperation and Security Building*, New York, Routledge, 2015, s. 34-35.

⁴⁰ Elekdag, <http://www.milliyet.com.tr/1997/05/05/yazar/elekdag.html>, (6.12.2018).

⁴¹ Archer, a.g.e., s. 143-146.

olduğu görülecektir. KEİ bölgesel kalkınmayı sağlamak üzere Karadeniz'e kıyıdaş ülkeler arasında ekonomik iş birliğini gerçekleştirmek için kurulmuştur. Ticaret, ulaşım, iletişim, enerji ve çevre alanlarında iş birliğini geliştirmek KEİ'nin temel hedeflerindedir.⁴² Bu minvalde, KEİ çatısı altında yeni işlevselci yaklaşımın yöntemlerini görmek mümkündür. Örneğin, bölgenin küçük ve orta ölçekli işletmeleri arasında etkin iş birliği sağlamak ve mevcut ekonomik fırsatlar hakkında bilgilendirmek amacıyla KEİ İş Konseyi hayata geçirilmiştir. KEİ kapsamında hedefi üye devletlerin kamu ve özel sektör projelerini mali olarak desteklemek olan Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası bulunmaktadır.⁴³ Ancak daha önce zikredilen siyasi sorunlar nedeniyle bölgesel iş birliği istenen düzeye gelememiştir.

Sonuç

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle doğru ortaya çıkan uluslararası ortam, Türkiye'nin KEİ gibi bir girişimin merkezinde yer almasını sağlamıştır. Türkiye'nin Soğuk Savaş döneminde diğer kutupta bulunan SSCB'ye bu tür bir iş birliğini önermesi beklenemezdi. Küreselleşmenin etkileri ve ekonomik baskılar 1980'ler ve 1990'larda bölgede ve tüm dünyada hissedilmiştir. Bu ekonomik baskı taraflar için kazançlarını artırabilecekleri serbest ticareti ihtiva eden iktisadi ilişkiyi zorunluluk haline getirmiştir. Bu süreçte bölgeselleşme, küreselleşmenin baskılarına bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Bu anlamda KEİ'nin kurulması, Avrupa merkezli küreselleşme sürecinin odağında yer alamayacak Karadeniz devletlerinin kendilerini küreselleşmeye karşı konumlandıkları bir bölgeselleşme hareketi olarak değerlendirilmektedir. Türkiye ve SSCB'de gerçekleşen ekonomik dönüşüm ve Özal'ın Türk dış politikasındaki perspektifi, KEİ'nin kurulmasını sağlayan diğer önemli etkenlerdi.

KEİ, kuruluşunu takiben, üye devletlerin desteğini elde edebildi ve yavaş da olsa, fiilen bir bölgesel örgütlenmeye dönüşebildi. Böylece çeşitli düzeylerde ilişkilerinde sorun yaşayan üye devletler kendi aralarında iletişim kurma ve bu iletişimi devam ettirme fırsatı yakaladılar. Bu anlamda KEİ, Karadeniz devletlerinin temsilcileri ve üst düzey yetkilileri arasında düzenli toplantılar ve istişareler ile görüş ve deneyimlerin paylaşılması amacıyla çok taraflı bir diyalog platformu olarak ortaya çıkmıştır.

Makalede değerlendirildiği üzere, üye ülkeler ekonomi, çevre ve ulaştırma gibi düşük politika alanlarına ait hususlarda genel olarak iş birliği yapılmasına istekli davranmışlardır. Ancak, ekonomik kalkınma, yasal mevzuat, genel uygulama ve teamüllerdeki farklılıklar ile iş birliğini devam ettirecek yeterli siyasi iradeyi ortaya koyamadıklarını belirtmekte fayda vardır. Bu durumun bir sonucu olarak düşük politik konular olarak tanımlanan bu alanlarda bile istenilen düzeyde etkili bir çalışma ortaya koyamamışlardır. Yüksek politik konular olarak değerlendirilebilecek enerji ve güvenlik gibi alanlarda üye devletler KEİ'nin şemsiyesi altında görüşmelerde bulunma hususunda isteksiz davranmışlardır. Bu alanlarda çatışan ulusal çıkarların çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Genel olarak bakıldığında ise, bölge ülkeleri arasındaki ticaret beklentilerin gerisinde kalmıştır. KEİ'nin beklenen güven artırıcı etkisi iyi sonuç vermemiştir. Bir başka açıdan, üye devletlerin KEİ'ye dış politikalarında öncelik vermemeleri ya da KEİ'yi Avrupa amaçlarına ya da diğer üstün gördükleri hedeflerine ikame olarak görmeleri en önemli siyasi problemler olarak ortada durmaktadır. Bu siyasi

⁴² KEİ, Our Mission, <http://www.bsec-organization.org/our-mission>, (6.12.2018).

⁴³ Dışişleri Bakanlığı, The Black Sea Economic Cooperation Organization (BSEC), http://www.mfa.gov.tr/the-black-sea-economic-cooperation-organization-_bsec_.en.mfa, (6.12.2018).

problemlerin aşılması durumunda KEİ'nin kurumsal zayıflığı bu kadar önemli olmayacak ve hatta belirtilen sorunların üstesinden kolaylıkla gelinebilecektir.⁴⁴

Özetle, KEİ, 1990'ların başında örgüte üye devletlerin rasyonel bir davranışını temsil etmektedir. KEİ, ulaşım, insan ve doğal kaynaklar gibi büyük fırsatlar ile dolu bir coğrafyayı kapsamasına rağmen, hedeflenen iş birliği alanlarında yeterli etkinlik sağlayamamıştır. KEİ'ye yönelik zorlukların başında, üye devletlerin yeterli düzeyde siyasi irade ortaya koyamamaları, üyeler arasında dondurulmuş çatışmalar ve politik sorunlar başı çekmektedir. Bundan dolayı örgüt gerçek potansiyelini kullanamamaktadır. Esasen, Türkiye'nin de böyle bir liderlik rolünü üstlenmek için gerekli politik, ekonomik ve askerî araçlardan yoksun olduğu göz ardı edilmemelidir. Sınırlı ekonomik imkânlar karşılıklı yatırımların sürdürülmesini zorlaştırmış ve iş birliği projelerinin hızını yavaşlatmıştır.

⁴⁴ Karakaya, Dilek, Turkey And The Black Sea Economic Cooperation (BSEC): 1992-2008, Ankara, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, s. 104-105.

KAYNAKÇA

- Archer, Clive. *International Organizations*, London: Routledge, 2001.
- Aybak, Tunç, "Black Sea Economic Cooperation and Turkey", Aybak, Tunç (Der.), *Politics of the Black Sea Dynamics of Cooperation and Conflict*, London & New York: IB Tauris, 2001.
- Aydın, Mustafa, "Kafkasya ve Orta Asya'yla İlişkiler", Oran, Baskın (Der.), *Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar Cilt II 1980-2001*, İstanbul: İletişim Yay., 2001.
- "Regional Cooperation in the Black Sea and the Role of Institution", *Perceptions X*, Autumn 2005.
- Bennett, LeRoy, *International Organizations: Principles & Issues*, Prentice Hall: Englewood Cliffs NJ, 1995.
- Bocutoğlu, Ersan, ve Gökhan Koçer, "Politico-Economic Conflicts in the Black Sea Region", *OSCE Yearbook 2006*, Hamburg: Center for OSCE Research at the University of Hamburg, 2007.
- Dima, Nicholas, "The Black Sea Region: New Economic Cooperation and Old Geopolitics", *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* 28, Spring 2003.
- Elekdağ, M. Şükrü. sukruelekdağ. 06 12 2018. <https://sukruelekdağ.wordpress.com/about/> , (5.12.2018).
- Elekdağ, Şükrü, "Karadeniz Ekonomik İşbirliği" Şen, Sabahattin (Der.), *Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye*, 205. İstanbul: Bayrak Mat., 1994.
- "KEİ'nin Zafiyetleri", *Milliyet Gazetesi*, 5.5.1997, (6.12.2018)
- Flikke, Geir, Einar Wigen, Helge Blakkisrud, ve Pål Kolstø. *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2011.
- Gökay, Bülent, "The Politics of Oil in the Black Sea Area", Aybak, Tunç (Der.), *Politics of the Black Sea: Dynamics of Cooperation and Conflict*, London & New York: IB Tauris, 2001.
- Karakaya, Dilek, *Turkey And The Black Sea Economic Cooperation (BSEC): 1992-2008*, Ankara: Middle East Technical University, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Karakuzu, Taner, Limon İlker, *AB Algısında Değişimler Üzerine Ampirik Bir Çalışma*, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 61, s.913.
- KEİ. "Charter", <http://www.bsec-organization.org>. 5 6 1998. <http://www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/StatutoryDocumentsAgreements/CHARTERFourthEdition.pdf> (6.12.2018).
- "BSEC", <http://www.bsec-organization.org/> , (6.12.2018).
- "Our Mission", <http://www.bsec-organization.org/our-mission> (6.12.2018).
- "The Bosphorus Statement", 25. 6.1992, <http://www.bsec-organization.org>. <http://www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/BsecAtAGlance/1992%20Bosphorus.pdf>, (6. 12.2018).
- "Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü 25. Kuruluş Yıldönümü Zirvesi Bildirisi", 22.05.2017, [http://www.pabsec.org/depo/files/KE%C4%B0%20Zirve%20Bildirisi\(1\).pdf](http://www.pabsec.org/depo/files/KE%C4%B0%20Zirve%20Bildirisi(1).pdf) (4.1.2019).
- Klympush-Tsintsadze, Ivanna, "Cooperative Efforts in the Black Sea Region", Pavliuk, Oleksandr ve Klympush-Tsintsadze, Ivanna (Der.), *The Black Sea Region: Cooperation and Security Building*, New York: Routledge, 2015.
- Kona, Gamze Güngörmüş, "The Black Sea Economic Cooperation Organization (BSECO) and Turkey", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5, 2003.

Kundakçı, Utku. The Black Sea Region: An Analysis Of Regional Politics And Cooperation In The Post-Cold War Era. Istanbul: Bogaziçi Üniversitesi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2007.

Laçiner, Sedat. Özal Dönemi Türk Dış Politikası. 6.1.2011. <http://slaciner.blogspot.com/2011/01/turgut-ozal-donemi-turk-ds-politikas.html> (6.12.2018).

MFA, TR, The Black Sea Economic Cooperation Organization (BSEC). http://www.mfa.gov.tr/the-black-sea-economic-cooperation-organization-_bsec_.en.mfa, (5.12.2018).

Oktay, Emel G., "Türkiye'nin Avrasya'daki Çok Taraflı Girişimlerine Bir Örnek: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü" Uluslararası İlişkiler 3, no. 10, 2006.

Özarlan, Bahadır Bumin, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2012.

Sayan, Serdar, ve Osman Zaim. "The Black Sea Economic Cooperation Project", Rittenberg, Libby (Der.), The Political Economy of Turkey in the Post-Soviet Era Going West and Looking East, London: Praeger, 1998.

Sezer, Duygu. "The Black Sea Politics and Turkey", Aydın, Mustafa (Der.), Turkey at the Threshold of the 21st Century, Ankara: International Relations Foundation, 1998.

Yalçınkaya, Alaeddin. "Kuruluşundan Günümüze Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü" Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Nisan 2017.Yaş, Zeyrekli, Sedef, Türkiye'nin Orta Asya Politikasında Süleyman Demirel'in Rolü, Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 4 Sayı:2, s.5. http://www.esbadergisi.com/images/sayi7/turkiyenin_orta_asya_politikasinda_demirelin_r_olu.pdf, (20.11.2018).