

E-Makale

Yeni Statüko:

Batı'nın Türkiye'yle Transaksiyonel İlişkisi

Yazan Aaron Stein

Heinrich-Böll-Stiftung, Temmuz 2021

Yazar Hakkında

Aaron Stein Dış Politika Araştırma Enstitüsü (Foreign Policy Research Institute [FPRI]) ve Ortadoğu Programının direktörü ve Ulusal Güvenlik Programının vekil direktörüdür. Dr. Stein Türkiye'yle ilgili bir araştırma programını yönettiği Atlantik Konseyi'nde kıdemli araştırma uzmanlığı yaptığı dönemde, özellikle İran özelinde Ortadoğu'da nükleer silahların yaygınlaşmaması çalışmasına nezaret etti ve Ortadoğu'daki devlet dışı aktörler üzerine, Suriye ve Irak'taki Kürt gruplarına odaklanan bir araştırma yürüttü. Arms Control Wonk ve The Chain Reaction podcastlerinin sunuculuğunda sürdürüyor.

Cenevre Güvenlik Politikaları Merkezi'nde (İsviçre) doktora araştırmacısı, Kraliyet Birleşik Hizmetler Enstitüsü'nde (Londra) uzman araştırmacı ve Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi'nde (İstanbul) Nükleer Silahların Yaygınlaşmaması Programı Yöneticisi olarak bulundu.

Dr. Stein'in yazıları *Survival* ve *RUSI Journal* gibi hakemli dergiler ve *Foreign Affairs*, *War on the Rocks* ve *The American Interest* gibi süreli yayınlarda yayımlandı.

Lisansını San Francisco Üniversitesi'nde tamamladı, Monterey'deki Middlebury Institute of International Studies'den nükleer silahların yaygınlaşmamasına odaklanan çalışmasıyla uluslararası siyaset alanında yüksek lisansını yaptı. Dr. Stein, doktorasını Londra'da bulunan Kings College'da Ortadoğu ve Akdeniz Çalışmaları alanında yaptı.

Yeni Statüko: Batı'nın Türkiye'yle Transaksiyonel İlişkisi

İnişli çıkışlı ilişkiler

Amerika Birleşik Devletleri ile Türkiye Cumhuriyeti 1952 yılından bu yana NATO müttefiki ve Sovyetler Birliği'ne duydukları ortak antipati iki ülkeyi Soğuk Savaş boyunca birbirine bağladı. Washington, Ankara'yla ilişkilerinde tarihsel olarak güvenliği öncelemiş, Türkiye'nin demokratikleşmesi ve insan haklarına saygı meselelerinin daha güçlü bir biçimde savunulması içinse Avrupa Birliği'ne bel bağlamıştır. Biden yönetimi ise, geçtiğimiz on yılda Türkiye'yle ilişkilerdeki parçalanmayla birlikte, bu paradigmayı ters yüz ederek Washington'un Ankara'yla ilişkileri ele alış şeklinde bir değişim arayışına girdi. Bu makalede, ABD-Türkiye ilişkilerinin güncel durumu, politikaların yaklaştığı ve ayrıştığı alanlar, Avrupa'nın rolü ve transaksiyonel bir ilişkinin karşılıklı şekilde benimsenmesine en iyi nasıl ayak uydurulacağı incelenecektir. Biden yönetiminin politikası, Türkiye'nin ABD'yle ilişkilerindeki varsayımlarını baş aşağı ederken Ankara'nın önceki ABD yönetimlerinden taviz koparmak için kullandığı başlıca kozların temelini de çürüttü. Bu yaklaşım, ABD'nin güvenlik konusundaki çıkarlarına getirebileceği ikinci derece zorlukları dert etmeden insan hakları ve demokratikleşme gibi meselelerde AB ile daha yakından çalışabilmesinin yolunu açtı.

Coğrafi olguları, ticaret, göç ve güvenlikle ilgili etmenleri göz önünde bulundurursak ABD ile Avrupa'nın Türkiye ile ilişkilerinin farklılaşması olağandır. Bu farklılaşmalara rağmen hem Washington hem de Brüksel, mümkün olan noktalarda Türkiye'yle işbirliği arayışında olurken, bir yandan da Ankara'nın otoriter hükümet tarzını benimsemesinin ve hukukun üstünlüğünde yaşanan gerilemenin ilişkileri çetrefilleştirdiğine dikkat çekti. İçinde mebzul miktarda nüans ve şerhin bulunduğu bu yeni statüko, Atlantik'in iki yakasını Türkiye'ye dair yeni, daha transaksiyonel bir politika konusunda birbirine kenetlemiştir.

Washington ve Türkiye, SSCB'nin yıkılışının ardından neden ittifak halinde olduklarının gerekçelerini tarif etmekte güçlük çekmiş, 2003'te Irak'ın işgalinden itibaren de birbirlerinden uzaklaşmıştı. Suriye iç savaşının başlaması ve Amerika'nın İslam Devleti karşısında Suriyeli Kürtlerle ortaklık kurma kararıyla birlikte ikili ilişkiler üstündeki baskı daha da arttı. ABD'nin asli ortağı olan Halk Savunma Birlikleri (YPG), Kürdistan İşçi Partisi'nin (PKK) Suriye'deki kolu. Terör örgütü listesinde bulunan PKK, Türkiye'de 1984 yılından beri ayaklanma halinde. Suriye iç savaşı Türkiye'yi de istikrarsızlaştırdı, YPG ile İslam Devleti (İD) olduğunu ilan eden yapı arasındaki çarpışmalar sınır ötesine taşıdı ve Türkiye'nin güneydoğusunu çalkantılara sürüklerken Türk hükümeti ile PKK arasında 2013'te başlayan kırılğan barış sürecinin ve ateşkesin dağılmasına neden oldu.¹ Ateşkesin bozulması Türkiye'de milliyetçi siyasetin sert yükselişi ve hükümetin hukukun üstünlüğüne bağlılığı ve temel insan haklarına uyumunda şiddetli bir azalmayla aynı döneme denk geldi.

Türkiye'de insan hakları konusunun düşüşe geçmesi ve güvenlik çıkarlarında iki taraflı olarak belirgin bir yarık oluşması, Washington'da "Türkiye meselesi" denilen şey hakkında ciddi soruların oluşmasına neden oldu. Bunlardan biri, bir yandan Washington'un hasımlarına fayda sağlamadan Türkiye'yle nasıl ilişkileneceği, bir yandan da Türkiye'nin ABD ve Avrupa'nın güvenliğini yok sayan kışkırtıcı davranışları ve eylemlerinin nasıl karşılıksız bırakılmayacağıdır. Bu endişeler Suriye'deki Türkiye-Rusya işbirliği arttıkça daha da keskinleşmiş, liderler arası diyalogun artmasıyla Ankara ve Moskova arasında imzalanan S-

¹ Constanze Letsch, "Kurdish leader Abdullah Ocalan declares ceasefire with Turkey," *The Guardian*, 21 Mart 2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/21/pkk-leader-ocalan-declaresceasefire>.

400 füze sistem anlaşması doğmuştur.² Türkiye'nin Moskova'yla işbirliğini derinleştirme kararı, Kremlin'in 2014'te Kırım'ı ilhak ve Donbass'ı işgal etmesini takiben Batı'nın Rusya'nın dış politikasına dair yeni endişelerinin ortaya çıkmasıyla da çakışır. Türkiye ile Rusya müttefik değildir. İki ülke, Suriye'de olduğu gibi, Libya ve Dağlık Karabağ'da da farklı aktörlerin arkasında durdu; hem Moskova hem Türkiye buralarda asker konuşlandırdı. Bununla birlikte Moskova ve Ankara, ilişkilerini parçalı şekilde ele almayı başardı ve bölgesel meselelerdeki bariz anlaşmazlıklara rağmen yüksek seviyeli diyalogunu sürdürdü.

Bu işbirliği ilişkisi, Türkiye'nin 2015 Kasım'ında Türkiye-Suriye sınırında bir Rus bombardıman uçağını düşürmesiyle yükselen tansiyonun ardından Recep Tayyip Erdoğan ile Vladimir Putin arasında gelişen yakın birlikten doğdu. Ankara'nın 2016 Haziran'ında özür dilemesinin ardından Putin ve Erdoğan'ın başlattığı yukarıdan diplomasi vasıtasıyla iki lider gerginlikleri dindirmek ve anlaşmazlıklarla baş etmek için sıkça doğrudan iletişime geçti. Ankara, zaman zaman Moskova'yla olan ilişkilerini kendi lehine güçlendirmek için çabalarken, zaman zaman da ABD'yle Rusya Federasyonu'nu birbirini düşürerek iki ülkeden de tatmin edici tavizler koparmanın peşinde oldu.

Türkiye, Moskova'yla olan iletişimini kendi diplomatik çıkarı için kullanmaya çalıştı ve ABD ile Rusya'yı karşı karşıya getirme girişiminde bulundu. Örneğin, Türkiye'nin S-400 alımının ardından ABD, Türkiye'yi F-35 Müşterek Taarruz Uçağı Programı'ndan çıkardı ve Türkiye'nin askeri tedarik hizmetlerini yürüten Savunma Sanayi Başkanlığı'na (SSB) yaptırım uyguladı.³ Ankara ise Washington ve Brüksel'de zorlayıcı tedbirlerin etkisi ve yaptırımların Türkiye'yi Rusya'ya bel bağlamakta daha da fazla teşvik edip etmeyeceği konularında şüphe yaratmak için Rusya'yla olan ilişkilerini derinleştirme tehdidini kullandı.

Türkiye aynı zamanda Batı'yı baskı altına alıp Akdeniz'deki statükoyu ters yüz etme arayışına da girdi.⁴ Türk hükümeti, Libya'daki Ulusal Mutabakat Hükümeti'ne verdiği askeri ve siyasi desteği, iki ülkenin Akdeniz'deki kıyılarından eşit uzaklıkta yer alan bir deniz sınırı çizen Mutabakat Muhtırası'nı nihayete erdirmek için kullandı.⁵ Bu anlaşma Yunanistan ve Kıbrıs'ın Girit ve Kıbrıs'taki toprak iddialarına açıkça tersti. Mutabakat Muhtırası Avrupa içinde Türkiye'yi bu eylemlerden vazgeçirmek için Yunanistan, Kıbrıs ve Fransa arasındaki askeri bir yakınlaşma teşvik etti ve Türkiye sorunuyla baş etmek için en iyi mekanizmanın ne olacağına dair bir tartışma başlattı. Aynı ülkeler, AB'nin Türkiye'ye denizlerdeki eylemlerinden dolayı finansal yaptırımlar uygulamasını savunuyorlardı. Almanya'nın başını çektiği ikinci bloksa, bir yandan bu adıma karşı çıkıp Türkiye'deki liderleri sürdürülebilir taahhütlerle kendi yanına çekmenin gerekliliğinden dem vururken, bir yandan da Türkiye'nin Doğu Akdeniz'deki istikrarsızlaştırıcı eylemlerinin sürmesi ya da Türkiye'deki insan hakları durumunun daha da kötüleşmesi halinde bu yaptırımların yürürlüğe konabileceğinin sinyalini veriyordu.⁶ Bütün bu tartışmalar, Amerika'nın S-400 alımından dolayı Türkiye'ye yaptırım

² Aaron Stein, "The Missile that could end the U.S.-Turkish Relationship," *War on the Rocks*, 12 Mart 2019. <https://warontherocks.com/2019/03/the-russian-missile-that-could-end-the-u-s-turkishalliance/>.

³ Lara Jakes, "U.S. Imposes Sanctions on Turkey Over 2017 Purchase of Russian Missile Defenses," *The New York Times*, 14 Aralık 2020. <https://www.nytimes.com/2020/12/14/us/politics/trump-turkey-missile-defense-sanctions.html>.

⁴ Bkz: "The East Mediterranean and Regional Security: A Transatlantic Dialogue," Foreign Policy Research Institute and the Heinrich Boll Foundation, Aralık 2020, <https://www.fpri.org/research/nationalsecurity/the-east-mediterranean-and-regional-security-a-transatlantic-dialogue/>.

⁵ Daren Butler ve Tuvan Gumrukcu, "Turkey signs maritime boundaries deal with Libya amid exploration row," *Reuters*, 28 Kasım 2019. <https://www.reuters.com/article/us-turkey-libya/turkey-signs-maritime-boundaries-deal-with-libya-amid-exploration-row-idUSKBN1Y213I>.

⁶ Sabine Siebold, "EU sanctions remain on the table, Germany warns Turkey ahead of EU summit," *Reuters*, 22 Mart 2021. <https://www.reuters.com/article/us-eu-foreign-turkey-maas/eusanctions-remain-on-the-table-germany-warns-turkey-ahead-of-eu-summit-idUSKBN2BE11L>.

uygulama kararı ve Ankara'yı F-35 konsorsiyumundan çıkarma kararlarıyla paralel ilerlemekte.

Amerika'da ve Avrupa'nın kendi içinde Ankara'yla nasıl ilişki kurulacağına dair süren tüm bu tartışmalar boyunca Türkiye'nin politikası dikkat çekici biçimde tutarlılığını sürdürdü. Diğer yandan AKP ise, zorlayıcı tedbirlerin bütüncül etkilerini azaltmak için kampları karşı karşıya getirmeyi amaçlayan taktiği uyarınca, dış politika hedeflerini desteklemek için eylemlerini yumuşattı. Örneğin, Türkiye tartışmalı sulardaki sismik keşif çalışmalarını durdururken, Ulusal Mutabakat Hükümeti'yle imzaladığı Mutabakat Muhtırası'nın yürürlükte kalmasında ısrarcı oldu. Ankara, Biden yönetimine ağır biçimde yıpranan ilişkilerde temiz bir sayfa açmaya istekli olduğu sinyali verirken, bir yandan da S-400'leri elinde tutacağını ve tehdit hissettiği takdirde konuşlandıracağını belirtti. Ankara konuyu çözüme kavuşturmak için sistemin F-35'ler açısından riskini ve Türkiye'nin Rusya Federasyonu'yla iç içe geçen savunma ilişkisini sürüncemede bırakacak bir teknik çalışma grubunun kurulmasında ısrarcı oldu. Böyle olunca Türkiye'yi Batılı müttefiklerinden ayıran temel meseleler de çözüme kavuşmadı. Ancak Ankara'nın yumuşayan tonu, bu ülkeler arasındaki yarıkları derinleştirerek Türkiye üstündeki baskının azalması ve gerilimi kontrol altına almak üzere diyalogun tekrar kurulması sonucunu doğurdu.

“Türkiye Meselesi”ni idare ederken dengeyi tutturmak

B biçimleri farklı olsa da, hem ABD hem AB, Ankara'yla stratejik ilişkiler içinde. Washington için Ankara'nın önemi bulunduğu coğrafyadan ve ABD'nin Ortadoğu ve Doğu Avrupa'da gücünü kullanmak üzere Türkiye'deki üslere erişimiyle ilişkili. Brüksel içinse ilişki çok yönlü ve Ankara'nın AB'ye katılım süreci, farklı Avrupa ülkelerinde bulunan büyük Türkiye kökenli diaspora ve yakın ekonomik ilişkiler etrafında dönüyor. Suriye'de iç savaşın başlamasının ardından AB-Türkiye ilişkileri bir de göç meselesi ve Suriye'den AB'ye Türkiye üzerinden kitlesel insan geçişini önleme çabaları dolayısıyla erozyona uğradı.⁷ ABD ile AB'nin Türkiye'yle ilişkilendirme biçimlerindeki farklılıklar bu zamana kadar Atlantik müttefiklerinin iki tarafı için de kazançlı oldu.

Brüksel, Amerika'nın Ankara'ya verdiği güvenlik garantisi arkasında rahat edip savunma meselelerinde Washington'un arkasına sığınabildi. Buna örnek olarak S-400 anlaşmazlığı verilebilir: F-35 taarruz uçağının önümüzdeki birkaç on sene için Avrupa hava gücünün belkemiğini oluşturması kararlaştırıldı. Türkiye de uçağın operasyonunda NATO müttefiklerine katılma niyetindeydi. Ne var ki, S-400 alımı uçakla ilgili güvenlik bilgilerini zayıflatma tehdidi oluşturdu ve Rusya'ya avantajlar sağladı. Bu ancak bir NATO üyesinin uçakla ilgili istihbarat toplayabilecek bir sistemi satın almasıyla mümkün olabilirdi.⁸ Ancak F-35 programına üye Avrupa ülkeleri meseleyi Ankara'yla ele almaktansa, bütün operatörler ABD'nin Türkiye'nin Rusya'yla işbirliğine son vermesi ve sonra da Türkiye'deki kuruluşlara koyduğu yaptırımlar konusunda ön ayak olmasından faydalandı.

Bunun mukabilinde Ankara, ABD'nin alışlageldiği üzere AB nezdinde Türkiye'den yana taraf tutmasına ve Türkiye'nin Brüksel'le ilişkileri insan hakları meselesinden dolayı gerginleştiği anlarda ulusal güvenlik çıkarlarını önçelemesine bel bağlayarak Washington ile Brüksel'i

⁷ Berkay Mandıracı, “Sharing the Burden: Revisiting the EU-Turkey Migration Deal,” International Crisis Group, 13 Mart 2020. <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/westerneuropemediterranean/turkey/sharing-burden-revisiting-eu-turkey-migration-deal>.

⁸ Kyle Rempfer, “Here’s how F-35 technology would be compromised if Turkey also had the S-400 anti-aircraft system,” *Air Force Times*, 5 Nisan 2019. <https://www.airforcetimes.com/news/yourmilitary/2019/04/05/heres-how-f-35-technology-would-be-compromised-if-turkey-also-had-the-s-400-anti-aircraft-system/>.

karşı karşıya getirmeye çalıştı. Yine aynı şekilde, bloğu bileşenlerine ayırmaya çalıştı ve Washington'la güvenlik meselelerinde gerginlik yaşadığında, AB'yle daha yakın işbirliği imkânlarını zorlayarak Washington ile Brüksel'i ayrı düşürme çabası içine girdi.

Ankara bu stratejisini 2019 yılında Doğu Akdeniz'de sürdürdü. Trump yönetimi Türkiye'yi yatıştırma çabası içindeydi, çünkü ulusal güvenlik elitleri Türkiye'nin Washington'a yönelik antipatisini doğrudan ABD'nin Suriye'deki karar alma süreçlerine ve Suriyeli Kürtlerle ortaklık kurmasına bağlamıştı. Washington'a göre, Türkiye'yi Rusya'yla daha yakın ortaklıklar kurmaya ve Doğu Akdeniz dahil olmak üzere daha atak bir dış politika benimsemeye iten YPG konusundaki meşru endişeleriydi. Ankara'nın Kıbrıs sularında doğalgaz arama kararı ve ulusal güvenlik yetkililerinin Batılı güçlerin ülkenin çıkarlarının altını oymak için komplo kurduğu yönündeki hisleri bu akıl yürütmeye açıklanıyordu. Dolayısıyla Ankara'yla iş yapmanın en iyi yolu, Suriye meselesinde teşebbüste bulunarak bir mutabakata varmak ve Türkiye elitlerini Rusya'dan kopmaya ikna etmenin bir yolu olarak Ankara'yı ortak güvenlik çerçevesine sıkıca bağlamaktı. CAATSA'nın öngördüğü yaptırımların kullanılması için 2017 Ağustos'unda bir yasa çıkarıldı. Yasayla Rusya'ya 2016'daki ABD seçimlerine müdahalesinden dolayı uygulanacak yaptırımlar düzenleniyor ve Rusya Savunma veya İçişleri Bakanlıklarıyla bağlantılı kurumlarla "önemli işlemler" üzerinde anlaşmaya varan ülkeler için de bir dizi ikincil yaptırımın ana hatları veriliyordu.⁹ Her ne kadar yasa Türkiye'ye yaptırım uygulamayı amaçlamıyor olsa da, Ankara S-400 alımıyla birlikte üretici Rusya Savunma Bakanlığı'yla ilişkili olduğu için, ikincil yaptırım eşiğini geçmiş oldu. Trump yönetimi yasayı başkanın anayasal otoritesine bir meydan okuma olarak değerlendirdi¹⁰ ve Türkiye'ye yaptırım uygulanmasına ayak diredi. Trump ve önde gelen kongre üyelerinin istediği, ekonomik baskıyı kullanmadan önce Türkiye'yle füzelere dair bir geçici görüş birliğine (*modus vivendi*) varmaktı.¹¹

AB ise Türkiye'nin eylemlerini en iyi nasıl ele alacağı konusunda bölünmüş durumdaydı ve sonunda Türkiye'nin petrol ve gaz sektörüyle ilişkili kişilere yaptırımlar uyguladı.¹² Bunlar olurken Washington'da, ABD yaptırımlarından kaçınmak için sistemi depoda tutacağına yönelik centilmenlik anlaşmasını bozarak¹³ S-400 füzelerini test etmesinden dolayı¹⁴ Türkiye'ye karşı CAATSA yaptırımlarının uygulamaya geçirilmesi tartışılıyordu. Türkiye doğru dengeyi tutturamayınca, 2020 Aralık'ında hem AB hem de ABD tarafından yaptırıma tabi tutuldu.¹⁵ Yaptırımlar, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın ekonomideki süregiden yönetim zafiyetinden kaynaklanan ekonomik çalkantı döneminde denk geldi ve ülkenin ekonomisindeki çöküş dış politikasında da bir dönüşüme yol açtı. Bu dönüşüm, Türkiye'nin

⁹ ABD Kongresi, H.R.3364 - Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 115th Congress. 2 Ağustos 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364>.

¹⁰ Peter Baker ve Sophia Kishkovsky, "Trump Signs Russian Sanctions Into Law, With Caveats," *The New York Times*, 2 Ağustos 2017. <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/europe/trumprussia-sanctions.html>.

¹¹ Katie Bo Williams, "Graham: I Told Turkey They Can Avoid Sanctions If They Don't Activate Russian Radar," *Defense One*, 25 Temmuz 2019. <https://www.defenseone.com/policy/2019/07/grahamtrump-asked-me-call-turkey-s-400-deal/158706/>.

¹² Patrick Wintour, "EU leaders approve sanctions on Turkish officials over gas drilling," *The Guardian*, 11 Aralık 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/11/eu-leaderssanctions-turkey-gas-drilling>.

¹³ Katie Bo Williams, "Graham: I Told Turkey They Can Avoid Sanctions If They Don't Activate Russian Radar," *Defense One*, 25 Temmuz 2019. <https://www.defenseone.com/policy/2019/07/grahamtrump-asked-me-call-turkey-s-400-deal/158706/>.

¹⁴ "Turkey reportedly test-fires S-400 air defense system," *Associated Press*, 16 Ekim 2020. <https://www.defensenews.com/training-sim/2020/10/16/turkey-reportedly-test-fires-s-400-airdefense-system/>.

¹⁵ Lara Jakes, "U.S. Imposes Sanctions on Turkey Over 2017 Purchase of Russian Missile Defenses," *The New York Times*, 14 Aralık 2020. <https://www.nytimes.com/2020/12/14/us/politics/trumpturkey-missile-defense-sanctions.html>.

kendi ulusal çıkarlarına dair yeni varsayımlarından kaynaklanıyordu. İlki, Ankara'nın AB ve ABD'yi S-400 alımları ve Doğu Akdeniz'deki eylemlerinden dolayı yaptırım uygulamaktan alıkoymamasıdır. İkincisi, Türkiye'nin Biden yönetiminin insan haklarına ve demokrasiye öncelik vermekte kararlı olduğunu ve dolayısıyla Ankara'yla işbirliğine gitmeye daha az yatkın olacağını anlamasıdır. Üçüncü ve belki de en dikkat çekici etken, Türkiye'nin eylemlerinin getirilerinin azaldığı bir noktaya erişmesidir. Ankara'nın eylemlerinin hem diplomatik prestij hem de ülkenin kuşatılmış ekonomisi açısından maliyeti, Türkiye'nin başardığına inandığı bütün spekülasyon jeopolitik faydalara ağır basmıştır.

Ankara'nın politika değişikliği, "Türkiye'nin sempati toplama atağı" adı altında Doğu Akdeniz'deki sismik operasyonları durdurma, AB yetkilileriyle yapılan ikili görüşmelerde daha sıcak bir tona geçilmesi ve Türkiye'nin NATO içindeki pozisyonunda ciddi değişiklikler yapılmasıyla sonuçlandı.¹⁶ AB'yle ilişkileri istikrara kavuştu, olası başka yaptırımlar hakkında tartışmalar kesildi ve yeniden diyaloga geçildi. NATO içindeyse Ankara ile Yunanistan, denizlerde yaşanabilecek hadiselerin önüne geçmek için bir çatışmayı önleme mekanizmasında mutabakata vardı ve denizcilik meselelerinde diyalogun arkasında durulacağını beyan etti.¹⁷ Türkiye ile Yunanistan arasındaki ayrılık varlığını sürdürse de, diyalogun yeniden tesis edilmesi ve çatışmayı önleme protokolleri gerilimi düşürdü ve AB içindeki tartışmaları yapıcı atmosferin nasıl destekleneceği konusuna yönlendirdi.

Biden yönetimiye farklı bir yol haritası izledi. Başkan Biden seçildiği günden itibaren Türkiye'yle doğrudan ilişkiye geçmekten sakındı ve ikili diyalogu Ulusal Güvenlik Danışmanı ile Dışişleri ve Savunma Bakanlarına bıraktı. Biden yönetiminin bu stratejisinin altında iki nedeni vardı. İlki, ABD-Türkiye ilişkilerinin, Başkan Bush'tan itibaren liderler arası bir diplomasiye bağımlı hale gelmesiydi. Bu telefon konuşmaları, hava ve füze savunmasından S-400'lere, oradan Suriye politikasına uzanan çeşitli meselelere dair zorlu, bürokratik müzakerelerin ardından gerçekleştirilirdi. Türk hükümeti de ABD'ye baskı uygulamak için bu sürece alışmıştı. Erdoğan aleni biçimde hasmane retoriklerini yükseltip ABD'nin hedeflerini alt üst etme tehditleri savurur, gerilim yükselince de Türkler sessizce bir telefon konuşması talebi iletir, Erdoğan da konuşmada ABD'yi soğutacak bir çıkış yoluyla gelir, sonuç vermeyen çalışma grubu görüşmeleri yapılır, bütün bu süreç böylece tekrar tekrar başa sarardı.

İkinci neden ise Biden yönetiminin dış politikasının genel izleğiyle ilintili. Dört yıllık kaotik bir yönetimin ardından gelen Biden ekibi, 21. yüzyıldaki nüfuz mücadelesinin demokratik ve otoriter hükümet modelleri arasındaki çekişme etrafında döneceğini ileri sürerek dışarıda demokratik değerlerin destekçisi olmayı amaçlıyor. Türkiye kusurlu demokrasiden çoğunluk hâkimiyetine doğru gerilerken ülke yönetiminin gidişatı yükselişteki demokratik normların desteklenmesi gereksinimine zıt düşüyor. Türkiye'yle yaşanan gerginlikler ittifakın mahiyetine dair Washington'da dikkate değer bir tartışmanın açılmasına neden olmuş (bu durum Ankara için de geçerli), Suriye ve S-400 alımları meselelerindeki uzlaşmazlıklar Ankara'nın ABD'nin dünya çapındaki asli güvenlik çıkarları için önemini pek çok kişinin gözünde azaltmıştır. Bu çifte etmen—demokratik yönetişime dair yenilenmiş vurgu ve Ankara'nın ABD'nin güvenlik çıkarları için daha az önem arz etmesinin kabulü—Biden yönetiminin Ankara'ya karşı oldukça transaksyonel bir politika benimsemesinin önünü açmıştır.

¹⁶ Yazarın Avrupa Güvenlik Yetkilisiyle yapmış olduğu mülakat, Nisan 2021.

¹⁷ "Military de-confliction mechanism between Greece and Turkey established at NATO," Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü, Ekim 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178523.htm.

Bu yeni gerçeğin insan hakları bağlamındaki ilk örneği Başkan Biden'ın Ermeni Soykırımı'nı tanıma kararı oldu.¹⁸ Bu meselenin tarihselliğine dair pek şüphe yoksa da, Amerikan başkanları, "Türkiye'yi kaybetme," Türkiye'deki üslere erişimi yitirme ya da Ankara'nın NATO içinde ABD çıkarlarını zayıflatma tehlikesi gibi durumlar ve ABD'nin güvenlik konusundaki çıkarlarının riske girmesi korkusuyla soykırım ifadesini kullanmaktan kaçınagelmişti. Biden ekibiye Türkiye'ye dair yaptıkları değerlendirmenin başında karara vardı; ikili ilişkilerdeki gerilim de bu kararın alınmasını kolaylaştırdı. Ankara'nın Washington'la ilişkisini riske atmayacağı varsayılıyordu. Dolayısıyla Türkiye'nin vereceği herhangi bir sert tepki retorikle sınırlı kalacak, ikili ilişkilerde büyük bir parçalanmaya sebebiyet vermeyecekti.

Türkiye'nin Ortadoğu ve Doğu Akdeniz'deki tek taraflı eylemleri, ABD'ye bölgesel operasyonlar için Ankara'ya bel bağlamaktansa nasıl Türkiye'nin "arkasından dolanabileceğini" gösterdi. İslam Devleti'ni yenilgiye uğratmak için girişilen Doğal Kararlılık Harekatı gibi NATO dışı güvenlik vakalarında Türkiye'ye erişim, mutlak hayatilikte olmayıp bir lüks olarak değerlendiriliyor. Bu gerçeklik Amerika-Türkiye arasındaki güvenlik ilişkilerini parçalı bir yapıya büründürdü. ABD, NATO operasyonları için İncirlik Hava Üssü'yle birlikte Türkiye'nin başka hava üslerine erişimini sürdürüyor ve Türkiye'yi ortak savunma planlamasına entegre etmeye çalışıyor.¹⁹

Başka ülkelerin operasyonlarına onay verilmesi için Türkiye parlamentosunun onayının gerektiği NATO dışı misyonları içinse ABD, Türkiye'nin arkasından dolanabileceği bir dizi seçenek oluşturdu. Bir diğer gerçeklikse, Doğal Kararlılık Harekatı ile Afganistan'daki Sonsuz Özgürlük Operasyonları yavaşlarken İncirlik Hava Üssü'nden gerçekleşecek operasyonların büyük ihtimalle azalacak olması. İncirlik Hava Üssü, İslam Devleti'ne karşı yürütülen savaşta koalisyon varlığına ev sahipliği yaptı ve Afganistan'a gidip dönen ABD askerleri için transit geçiş noktası oldu. Bu operasyonların yokluğunda üste bulunan ABD kuvvetlerinin sayısı muhtemelen azalacak, üsteki faaliyetlerde düşüş gözlenecektir.

Yüksek seviye ve düşük seviye: İnsan hakları ve Batı'nın transaksionelliği

ABD ile Türkiye'nin güvenlik çıkarlarının uzaklaşması, Ankara'yla ilişkilerin en iyi nasıl yürütüleceğine dair tartışmaları alevlendirdi. Washington'un Türkiye'deki insan hakları meselelerini ele alırken dayandığı iki izlek vardır ve buna yüksek-düşük model denir. Bu model, yüksek seviyeli güvenlik bağlarını ayırıştırıp bir baloncuğun içine koyar, sonra da bu sözlere ittifakı güçlendirme ve Türkiye'nin demokratikleşmesini teşvik etme yönündeki arzuya dair sinyaller veren istekli bir ton ekler.

Trump yönetimi farklı bir yaklaşım izlemiş, Başkan Trump Türkiye'yle ekonomik ilişkilere öncelik verirken, biraz da naifçe kendini Ankara'yla olan daimi dış ticaret açığını geliştirmeye adanmıştı. Bu sebeple, ABD'nin Türkiye pazarına girişini artırmanın yolu olarak, Serbest Ticaret Anlaşması'na dair uzun süredir durmuş olan çabaları nihayete erdirmeye odaklanmıştı. Başkan Trump, Ankara'nın da F-35'i üreten geniş konsorsiyumun bir parçası olduğunu tam kavramadığından, Türkiye'ye bu hava araçlarını satma hevesindeydi. Bu nedenle uçak anlaşmasını kongrenin baskısından korumaya, Türkiye'ye CAATSA

¹⁸ Grace Segers, "Biden recognizes mass killing of Armenians as genocide," *CBS News*, 2 Nisan 2021. <https://www.cbsnews.com/news/biden-recognizes-massacre-armenians-genocide/>.

¹⁹ "Government Accountability Office, "The Defense and Economic Cooperation Agreement: U.S. Interests and Turkish Needs," 7 Mayıs 1982. <https://www.gao.gov/products/id-82-31>.

kapsamında yaptırım uygulanması yönündeki çağrılara direnmeye ve silah alımlarını ikili ilişkilerdeki daha genel bozulmadan yalıtıma çalışıyordu.²⁰

İkili ilişkilerde yaşanan gerileme, Biden'ın insan haklarını dış politikadaki önemli başlıklardan biri olarak belirlemesiyle birleşince bu dinamik de değişti. ABD-Türkiye ilişkileri artık eskisi gibi istekli değil, çok daha transaksiyonel ve çıkarlar etrafında dönen bir mahiyette. Bu değişim, Biden ekibinin genellikle Brüksel'in işi olarak görülen Türkiye'ye dair insan hakları endişelerine yönelik eleştirilerinde daha cüretkâr davranmasının mümkün kıldığı.

“Yüksek-düşük” stratejisi, Uluslararası Af Örgütü ve İnsan Hakları İzleme Örgütü gibi sivil toplum kuruluşlarının çabalarına bağımlıdır. Bu gruplar Türkiye'deki insan haklarının durumuyla ilgili yıllık raporlar hazırlar, Dışişleri Bakanlığı'na bulgularını güçlendirmek için gereken verileri sunar ve demokratik yönetimdeki bariz gerilemeler hakkındaki endişelerin altını çizerler. Dışişleri Bakanlığı'nın yıllık olarak yayımladığı kendi insan hakları raporu da bu stratejiye eşlik eder.²¹ Bu “adını koyma ve kınama” yaklaşımı, Türkiye açısından somut sonuçları olmasa da, Türkiye'yi diğer insan hakları ihlalcileriyle aynı retorik seviyeye yerleştirir ve Türkiye'nin NATO üyeliğinin onu Batı'dan gelen eleştirilerden korumasını engeller.

Bunun bir bileşeni de Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin duraklamasıdır. Hem Ankara hem Brüksel, Türkiye'nin AB üyeliğinin önemli bir politik hedef olmaya devam ettiği yönündeki kurguyu sürdürürken, iki taraf da bunun pek olası olmadığına bilincinde. Washington da Brüksel de Türkiye politikalarına daha yakından istişare ediyor ve Türkiye'nin eylemlerinin yaptırımlarla karşılık bulacağı bütününü transaksiyonel bir politikaya fiili olarak uyum sağladılar. Hal böyleyken tercih, ilişkileri bölümlere ayırmak ve işbirliği yapılabilecek alanları bulmak yönünde.²² ABD ile Avrupa'nın Türkiye'ye yönelik ikili ilişkileri farklılık gösteriyor. AB'nin ilişkisinin derin ticaret bağları, sınır ortaklığı ve blok içindeki geniş Türk diasporası etrafında dönen çok daha fazla veçhesi bulunuyor. ABD ise hâlâ güvenlik çıkarları etrafında inşa edilmiş bir politikaya bağlı. AB ile ABD'nin ikili ilişkilere yön veren çıkar kümelerinin neden aynı olmadığını bu farklılıklarla açıklayabiliriz. Bununla birlikte Atlantik'in iki yakası da stratejik çıkar sahalarında işbirliğini göz ardı etmeyen, ama Ankara'nın istikrarsızlaştırıcı dış politikaya dönüş yapması halinde bunun olumsuz sonuçlar doğuracağına sinyalini de veren apaçık transaksiyonel bir dış politika izleme konusunda birbirlerine çok daha yakınlar.

Bu yeni gerçeklik Amerika'nın Türkiye karşısında geliştirdiği politikaların yön değiştirmesine olanak sağladı ve Washington'un insan haklarına ve Ankara'nın otoriter yönetim biçimine odaklanmasının önünü açtı. Bu politikayı sürdürmenin en kullanışlı yolu, bir yandan “adını koyma ve kınama” yaklaşımına devam ederken öte yandan Dışişleri Bakanlığı ve Beyaz Saray'ın tasarrufundaki araçları Ankara'nın liberallikten uzak yönetimini cezalandırmak için kullanması. Bu yaklaşıma, her zaman denk düşmeyebilecek olsa da, Brüksel'in eylemleri de eşlik etmeli. Makro ölçekte baktığımızda hem Washington'un hem Brüksel'in ilişkileri bölümlere ayırmayı, göç ve ortak güvenlik endişeleri gibi konularda işbirliğine gitmeyi, Ankara'nın liberallikten uzak hükümetini eleştirmekten de geri durmamayı hedeflediğini görebiliriz. Buna örnek olarak, ABD yetkililerinin Türkiye'yi Irak'taki bir mülteci kampını bombaladığı için eleştirirken (Ankara hükümetinin iddiası buranın PKK'nın güvenli bölgesi

²⁰ Jeff Mason and Phil Stewart, “Trump says ‘not fair’ that U.S. can't sell F-35s to Turkey,” *Reuters*, 16 Temmuz 2019. <https://www.reuters.com/article/us-usa-turkey-trump/trump-says-not-fair-that-u-scant-sell-f-35s-to-turkey-idUSKCN1UB27J>.

²¹ ABD Dışişleri Bakanlığı, “2020 Country Reports on Human Rights Practices,” 30 Mart 2021. <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>

²² Michael Peel ve Laura Pitel, “EU plans new sanctions on Turkey over Mediterranean dispute,” *Financial Times*, 9 Aralık 2020. <https://www.ft.com/content/9edf14e1-db2e-4cba-845def11a6f5d680>.

olduğudur),²³ bir yandan da Afganistan'daki güvenlik endişeleri konusunda Ankara'yla bir araya gelişini gösterebiliriz.²⁴

Yeni gerçeklik: Gelecek ihtimalleri

Türkiye dış politikasının Batı ittifakına çıkardığı zorluklarla baş etmenin en mantıklı yolu transaksiyonel politikadır. Türkiye'nin karar alma mekanizmasının gidişatı, Ankara'nın dış politikayı muhtemelen Batılı mütteliklerinden taviz koparacağı bir araç olarak kullanmaya devam edeceğini gösteriyor. Bu yaklaşım, ihtiyatlı bir biçimde sempati devşirme girişimlerinin sürdürülmesine engel olmamakla birlikte, Türkiye elitlerinin kendi çıkarlarına gördükleri yerde baskıyı artırma kabiliyetlerini kontrol altında tutar. Örneğin Doğu Akdeniz'de Ankara herhangi bir taviz vermemiş (Yunanistan da öyle) ve mutabık kaldığı tek şey, Türkiye'nin eylemlerine fiilen bir sınırlama getirmeyen, bağlayıcılığı olmayan bir çatışmayı önleme mekanizması olmuştur. Türkiye'nin sismik keşiflerini AB'nin yaptırımlardan vazgeçmesi karşılığında durdurdu. Bu yaptırımların izlenen politikada bir değişiklik olması durumunda kaldırılmak üzere tasarlandığı düşünülürken, bu hareket Brüksel için diplomatik bir kazanım olarak görülebilir. Diğer yandan Türkiye'nin eylemlerindeki değişim temel taleplerinden bir taviz anlamına gelmemekte. Türkiye'yi yönetenler yaptırım riskinin zorlayıcı eylemlerin yararlarından daha düşük olduğuna karar verdiği takdirde, meseleyi tırmandırma seçeneğini ellerinde tutuyorlar. Ekonomik durumun düzelmesi halinde bu kararı almak Türkiye için kolaylaşır, ancak ulusal ekonomideki bozulmanın ilerlemesi halinde ise statüko muhtemelen devam edecektir.

Transaksiyonel bir dış politika ABD'nin bölgesel güvenlik planlamasını büyük ölçüde değiştirmez. Ankara'yla ilişkilerin sıkıntıya girmesi sonucu, Türkiye Washington'la olan üs anlaşmalarını değiştirmede ve ABD, NATO operasyonları kapsamında Türkiye'deki hava üslerinde konuşlanmayı, Türkiye'nin hava sahasını kullanmayı sürdürüyor. Erişime dair gerilimler, ABD'nin başını çektiği ve Suriye'de İslam Devleti'ne karşı yürütülen savaş gibi NATO dışı hareketlerle ilişkili. ABD'nin Türkiye'nin NATO dışı operasyonlarda Washington'la beraber hareket etme konusundaki tereddütlerini telafi etmek üzere bölgede Körfez Arap ülkeleri ile Ürdün'deki üsler ve Kıbrıs'taki İngiliz hava üssü gibi başka üsler de bulunuyor. Bu seçeneklerin gösterdiği üzere, ABD Türkiye'yle olan bağlarında temel bir ilke olarak insan haklarına doğru yaptığı eğilimi ve vurguyu ABD güvenlik meselelerine dair çok da fazla endişelenmeden iletmediği sürdürülebilir.

Buradan hareketle, bir dönem aralarında oluşan uçurumu kapatmak ve daha çok Türkiye'yi insan hakları karnesini iyileştirmesi için zorlamak üzere koordine bir çabaya odaklanmanın ABD ve AB'nin ortak çıkarına olduğunu söyleyebiliriz. İlişkilerin iyileşebilmesi için ön şart olarak ABD de Brüksel de Türkiye'nin siyasi tutukluları serbest bırakması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarına uyması ve hukukun üstünlüğünü tesis etmesinde ısrarcı olmalıdır. ABD Kongresi geçtiğimiz yıl, insan haklarındaki durum ilerleme kaydetmediği takdirde, Türkiye'ye yaptırım uygulamak için ABD iç yasalarından daha fazla yararlanmak üzere yasama girişimlerini devreye soktu. Bu girişimle birlikte Ankara'ya karşı Küresel Magnitsky yaptırımları uygulamaya koyulabilir, ancak bu adımın Biden yönetiminde destek bulup bulmadığı bir soru işareti. Kongre içinde insan hakları ihlalleri nedeniyle Türkiye'ye özel

²³ Selcan Hacaoğlu, "Turkish Attack Near Iraqi Refugee Camp Brings U.S. Rebuke," *Bloomberg*, 7 Haziran 2021. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-07/turkish-attack-near-iraqirefugee-camp-brings-u-s-rebuke>.

²⁴ Orhan Coşkun ve Tuvan Gumrukcu, "Turkey offers to run Kabul airport after NATO's Afghan withdrawal - officials," *Reuters*, 8 Haziran 2021. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/turkeyoffers-run-kabul-airport-after-natos-afghan-withdrawal-officials-2021-06-08/>.

bağımsız yaptırım kararları geçirmek girişimleri olsa da, Kongre'nin bu tekil insan hakları tasarısını komiteye götürüp açık oylamaya sunmayı ya da tahsis tasarısı gibi torba yasaların içine dahil etmeyi gerçekten isteyip istemediği de net değildir.

Yaptırımlar Ankara'yı zorlamak için etkili bir yol olabilir, özellikle de benzer bir tavır Brüksel tarafından da alınır. Ne var ki, bütün bu yaptırımların hedefi öncelikle hangi şartlarda uygulamadan vazgeçilebileceğine dair açık kıstasların belirlenmesi ve uygulandıkları durumda hangi şartlarla kaldırılacaklarına dair bir yönergenin olmasıdır. Asıl amaç asla yaptırım uygulamak değil, onun yerine ekonomik zarar verme tehdidi ile hedef ülkedeki risk hesaplamasını değiştirmek olmalı.

Transaksiyonelliği daha etkin kılabilmek için ABD'nin NATO operasyonları için üs erişiminin iki taraflı gerilimlerden ağır bir şekilde etkilenmesinin mümkün olmadığını kabul etmesi gerekiyor. Ankara'nın elinde, Türkiye elitlerinin hasmane buldukları politikalar için Washington'a zarar vermeye karar verdikleri takdirde kullanabilecekleri araçlar var. Ankara, ABD personelini ülkeyi terk etmeye zorlayabilir ya da belli operasyonlar için gereken izinleri geri çekebilir. Ancak ABD-Türkiye ittifakının özünü oluşturan şey iki ülkenin NATO üyesi olması. Yani Ankara bütün ABD kuvvetlerini ülkeden çıkarırsa bu Türkiye'de NATO misyonu kapsamında bulunan ABD personelini ülkeden çıkarma anlamına gelecektir. Böylesi bir eylem de Ankara'nın ittifak içindeki statüsünü—ki Türkiye elitleri bunun Türkiye'nin güvenliği açısından önemini farkındadır—tahrif etmekten başka bir anlama gelmeyecektir.²⁵

Güvenlik çıkarlarında gerçekleşecek herhangi bir iki taraflı parçalanmayı telafi etmek için ABD'nin diğer NATO ülkeleriyle yürürlükte olan altyapı ve üslenme anlaşmalarını geliştirmesi kendi yararına. Böylece Türkiye kendi çıkarları doğrultusunda Washington'dan taviz almak için kendi topraklarını kullanamaz. Alternatif üs anlaşmaları için en belirgin örnekler, Doğu Avrupa ya da Doğu Akdeniz olabilir. ABD, Ortadoğu'daki operasyonları için bolca seçeneğe sahipken Levant'taki operasyonlar için mutabakata varılması ve koşulların elvermesi halinde Kıbrıs'taki İngiliz üssü ile Ürdün'deki Muvaffak Salti Hava Üssü kullanılabilir. Bu esneklik ABD'nin belli bölgesel misyonlar için Türkiye üslerine bağımlılığını azaltırken, gerilimin yükseldiği anlarda Ankara üstündeki baskı gücünü artıracaktır.

Bu yaklaşım, Türkiye'nin karar alma mekanizmalarına dönük kritik varsayımları yeniden ele alıp güncellemeyi gerektiriyor. Ankara'nın NATO üyesi olarak kalacağı neredeyse kesin; bölgesel konumu ve Avrupa'yla olan anlaşmaları da Türkiye'yi ekonomik olarak AB'ye bağlıyor. Türkiye elitleri AB ve ABD'nin yanı sıra Ortadoğu'daki diğer ülkelerle gerilimi azaltmak için bazı taktik kararlar verebilir, ancak bu eylemler kendi tanımladıkları asli güvenlik meselelerinde büyük tavizler verecekleri anlamına gelmiyor. Aksine Ankara, elindeki kozları kullanarak müttefiklerinden tavizler zorlayıp koparma hususunda çizgisini koruyor. Bunu da pek çok Batı ülkesinin tam anlamıyla kabullenmekte larsız kaldığı transaksyonel politika modelini benimsemek kaydıyla yapıyor. Büyük hedefleri Batı'nın politika saiki olmaktan çıkaran, daha transaksyonel ve net bir politika ilişkilerin istikrar kazanmasına yardımcı olabilir. İki tarafın asla sıcak ilişkileri olmayabilir ama diğer tarafın kırmızı çizgilerinin ne olduğuna dair karşılıklı bir anlayış etrafında örülen açık ve iş görür bir ilişki, belli alanlardaki işbirliğini sürdürülebilir kılabilir. Türkiye dış politikası değişti, Ankara'nın dış politika elitleri Türkiye'nin dünyadaki yerini Soğuk Savaş'takine kıyasla daha bağımsız gördüklerini açıkça belirttiler. Şimdi sıra Batı'nın aynı şeyi yaparak kendi ideallerini ön plana koymasında ve artık kendini kısıtlamakla malul olmayan daha etkin bir Türkiye politikasını biçimlendirmesinde.

²⁵ Fahrettin Altun, "Turkey's vision for NATO in an era of global challenges," *Al Jazeera English*, 13 Haziran 2021. <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/6/13/turkeys-vision-for-nato-in-an-era-of-global-challenges>.