

Türkiye Dış Politikasında Karar Alma Süreci - Gencer Özcan



Günümüzde Türkiye

dış politikası yapım süreci, merkezinde Cumhurbaşkanlığı ve Dışişleri Bakanlığı'nın bulunduğu, ayrıca Genelkurmay Başkanlığı ile Milli İstihbarat Teşkilatı gibi devlet organlarının da dahil olduğu bir kurumlar ağından oluşmaktadır.

Türkiye'de dış politika yapım süreci geçmişte tek parti döneminde cumhurbaşkanının yönlendirdiği, Dışişleri Bakanlığının ise kararların oluşumuna katkı sunmaktan ziyade uygulayıcı konumunda kaldığı bir süreç iken, çok partili döneme geçildikten sonra siyasetin toplumsallaşmasıyla birlikte farklı öznelerin katıldığı bir tartışma alanına dönüşüp siyasallaşmıştır.

Soğuk Savaş döneminde

gerek ülke içinde iktidar ilişkilerinde yaşanan değişimin, gerekse dünya siyasetinin geçirdiği değişimin etkisiyle Türkiye’de dış politika yapım süreci de dönüşmüştür. Genel çizgileriyle tanımlanacak olursa, bu dönüşüm Dışişleri Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı’nın dış politika yapım sürecindeki etkisinin artması biçiminde özetlenebilir. Öte yandan, siyasetin 1960 sonrasında toplumsallaşması dış politika yapım sürecinin siyasallaşmasını da beraberinde getirmiştir. Dışişleri Bakanlığı böylelikle bir yandan iktidar ilişkilerinde söz sahibi bir özne konumuna gelirken, öte yandan iktidara geçmek isteyen güç odaklarının ele geçirmek istediği bir mevziye de dönüşmüştür.

Soğuk Savaş

sonrası dönemde ise ivme kazanan küreselleşme başta Dışişleri Bakanlığı olmak üzere dış politika yapım sürecinde etkili olan kurumların konumlarını da değiştirmiştir.

Türkiye’nin zamanla “ticaret devleti” olarak tanımlanmasına yol açan bu değişim dış politika yapım sürecine yeni öznelerin katılımına yol açmıştır. Bu değişimin dönüm noktaları Dışişleri Bakanlığının işlevi ile başka bakanlık ve kurumlarla ilişkilerinin geçirdiği evrim üzerinden okunup anlaşılabilir. Bu türden bir okuma Türkiye’de dış politika yapım sürecinin iktidarı elinde bulunduran güç odaklarının öncelikleri ve siyasal stratejileri uyarınca dönüştüğünü ortaya koyar.

Tek parti

döneminde karar alma mekanizmalarının odağında Çankaya Köşkü bulunmaktaydı.

Kararlar Atatürk ve İnönü tarafından, yakın çevreleri ile yaptıkları danışmalar sonrasında alındıktan sonra bakanlık tarafından uygulanmıştır. Bu karar alma sürecinde Çankaya’dan gelen kararları tartışmaksızın onaylayan Meclisin etkisinden söz edilemez. Bu ortamda Meclis Genel Kurulunun kararları basın tebligatları ile kamuoyuna duyurulurdu. Bakanlık bürokrasisinin görev ve yetkileri ise temsil ve temas ile sınırlıydı. Bir meslek büyüğünün kırklı yıllarda bakanlığa giren aday meslek memurlarına büyükelçilik hayali

kurmamaları gerektiğini, bu türden görevlere atamaların siyasiler arasından yapıldığını hatırlatması bakanlığın o dönemdeki konum ve ağırlığını anlatmaktadır.

Bu

durum çok partili siyasetin başlamasıyla değişmiştir. Muhalefet partilerinin meclise girmesi, muhalif gazetelerin ortaya çıkması ve benzeri gelişmelerle dış politika siyasallaşmıştır. TBMM ve basındaki tartışmalarla, dış politikanın “milli” olduğu ve politik tartışmalara konu edilmemesi gerektiğini öneren genel kanının sorgulanması da bu evrede başlamıştır. Fakat bu evrede dış politika tartışmalarının içerik ve derinlik kazandığını söylemek mümkün değildir. Zira Demokrat Parti (DP) yönetimi de kararları dar bir çevrede almak biçimindeki alışılmış uygulamayı sürdürmüştür.

Bu

dönemde alınan kararlara ve tartışmalara bakıldığında dış politika karar alma sürecinin DP'nin iktidara tutunum stratejileri uyarınca belirlendiği görülür. İlk iktidar döneminde dışarıdan destek devşirmeye çalışan DP yönetimi için ABD ile koşulsuz dostluk ilişkisi geliştirilmesi bu stratejinin en önemli ayağıdır. Kore Savaşına katılım kararının TBMM'de tartışılmaksızın alınması ve muhalefet partisi konumundaki CHP'nin bilgilendirilmesine ihtiyaç duyulmaması bu konuda akla gelen ilk örnektir.

Bu

evrenin en önemli değişikliği NATO'ya üyelik, ABD ile askeri ve ekonomik yardım anlaşmalarının imzalanması gibi gelişmeler sonrasında dış politika yapım sürecinin ekonomik boyutlar kazanmasıdır. Diplomatik temaslar ve temsil konularının ötesine geçen ekonomik işlevler karar alma sürecinin konularını çeşitlendirirken, Dışişleri Bakanlığı da en önemli devlet kurumuna dönüşmüştür. Hatta Başbakan Adnan Menderes Dışişleri Bakanının odasının başbakanlık binasına, kendi odasının karşısına taşınmasını istemiştir. Benzer bir anlayışla, 1949'da

kurulan Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı 1952’de Dışişleri Bakanlığı içine alınarak bakanlık birimine dönüştürülmüştür. Böylece 1950’li yıllarda bakanlık Türkiye’nin imzaladığı ekonomik içerikli anlaşmaların müzakere ve uygulanmasından sorumlu makam haline gelmiştir. Dış kaynaklı yatırımlara izin verilmesi, döviz kurlarınının saptanması, hatta ilk kalkınma planlarının hazırlanmasına ilişkin görüşmelerin bakanlık tarafından yapılması bu evrede Dışişleri Bakanlığı’nın ne denli yetkili bir kurum konumuna geldiğini gösteren örneklerdir.

Bu

dönüşümün arkasında 1957’de bakanlık görevine getirilen Fatin Rüştü Zorlu’nun etkili çabaları vardır. Gelgelelim, 27 Mayıs 1960 darbesinin üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra çıkarılan 6 Temmuz 1960 tarih ve 13 sayılı “Milletlerarası İktisadi ve Malî Münasebetlerimizin Tanzimi Hakkında Geçici Kanun” ile Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilâtı bu kere Maliye Bakanlığına bağlanarak, yabancı devletlerle yapılacak mali içerikli “her türlü müzakere ve münasebetler[in] Maliye Bakanlığı tarafından tanzim ve takip edileceği” öngörülmüştür.

27

Mayıs 1960 darbesi sonrasında ekonomi boyutunda yaşanan bu güç kaybına karşın bakanlık

1960’lı yılların ortasından başlayarak Kıbrıs sorununun Türkiye dış politikasının kilit konusu durumuna gelmesi nedeniyle ağırlığını yeniden artırmıştır.

Nitekim, 1974 müdahalesinden sonra ulusal sorun olarak görülen Kıbrıs, bakanlığın etkin konumunu tahkim ederken, 1960-1983 yılları arasında Ordunun Türkiye siyaseti üzerinde doğrudan etkili olduğu dönemlerde (1960-1965, 1971-1973, 1980-1983) bakanlık görevine diplomatların -Selim Sarper, Feridun Cemal Erkin, Osman Olcay, Halûk Bayülken, İlter Türkmen- atanması Ordu ile Bakanlık

arasında gelişen uyumlu işbirliğine işaret etmektedir. Bu işbirliğinin Ordunun ülkeyi teknokratlardan oluşan, dolayısıyla siyasal etkilere kapalı hükümetler tarafından yönetmek eğiliminde olmasıyla ilgili olduğu açıktır.

27 Mayıs 1960 darbesi

sonrasında Ordunun dış politika yapım sürecindeki etkisi çeşitli eksenler üzerinden artmıştır. Ordu bir yandan dış politika yapım sürecini denetimi altında tutarken, öte yandan dış politika kararlarının siyasallaşmasını engelleyecek kurumsal ve yasal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Milli Güvenlik Kurulu'nun anayasal kurum haline getirilmesi, yetkilerinin genişletilmesi, geniş bir Genel Sekreterlik örgütüyle tahkim edilmesi ve 'milli güvenlik' kavramının başta dış politika yapım süreci olmak üzere siyasal yaşamın bütün alanlarını sınırlayıp daraltan bir gerekçe olarak kullanıma sokulması bu uzun evrenin

en önemli özellikleridir. Bu kurumsal ve yasal düzenlemeler yardımıyla Ordu gerek 1980'li gerekse Soğuk Savaşın sona erdiği 1990'lı yıllarda milli güvenlik gerekçesiyle Kıbrıs gibi kilit dış politika konularını, deyim yerindeyse, tekeli altına almıştır.

Yine de 1980'li

yılların başında '24 Ocak Kararları' olarak bilinen ekonomide yapısal uyum programları benimsendiğinde dış politika yapım sürecinde ekonomik değişkenler daha

fazla etkili olmaya başlamıştır. İhracata dayalı büyüme modeli için yeni pazarlara erişilmesi gereksinimi bakanlığın işlevlerini yavaşça, ancak kalıcı biçimde değiştirmiştir. Bu değişiklik uyarınca ikili ticaretin artırılması dış temsilciliklerin en önemli performans beklentisi olurken, ekonomik değişkenlerin artan etkisi dış politika yapım sürecinde etkili olabilen öznelerin çeşitliliğini de artırmıştır. Böylece bu dönemde TÜSİAD gibi meslek örgütleri, BOTAŞ gibi kamu kuruluşları ve çok sayıda sivil toplum kuruluşunun dış politika yapım süreci üzerindeki etkisi artmıştır.

2000'li yıllardan başlayarak dış politika yapım süreci yeniden açık iktidar mücadelelerinin yaşandığı bir alana dönüşmüştür. İlk Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, iktidara tutunabilmek için Kıbrıs ve Kuzey Irak gibi dosyaların denetimini ele geçirebilmek üzere Ordu ile mücadeleye girişmiştir. Mücadelenin

bir başka ekseninde ise AB Uyum Paketleri uyarınca Ordunun devlet içindeki ağırlığını azaltacak yasal düzenlemeler vardır. Bu kapsamda Milli Güvenlik

Kurulu'nun görev ve yetkilerini yeniden düzenleyen yasal değişiklikler, Ordunun ulusal güvenlik ve dış politika alanındaki etkisini sınırlandırmıştır. Bu dönemde başta Kıbrıs olmak üzere "milli" meselelerin Genelkurmay'ın denetiminden

çıkarılmasından sonra dış politika yapım süreci AK Parti yönetiminin iktidar stratejileri doğrultusunda yönlendirilmiştir.

2017'de yapılan

referandum sonucunda ülkede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle

birlikte dış politika yapım sürecinde Cumhurbaşkanlığı yeniden belirleyici konuma gelmiştir. Ordu ve Dışişleri Bakanlığı'nın karar alma ve politika yapımı süreçlerindeki etkilerini kaybettiği ve farklı kurum ve kişilerin Cumhurbaşkanı üzerinden sürece dahil oldukları bu yapı bir bakıma tek parti dönemine özgü siyasal uygulamalara dönüş anlamına gelmektedir.



Prof. Dr. Gencer Özcan , İstanbul Bilgi Üniversitesi

Prof. Dr. Gencer Özcan, Lisans eğitimini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, lisansüstü eğitimini ise Boğaziçi Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Daha önce Marmara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde ve Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde çalışmıştır.

2009'dan itibaren İstanbul Bilgi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde çalışmaktadır. Çalışma alanları arasında Siyasal Tarih, Türk Dış Politikası, Türkiye'nin Orta Doğu ile olan ilişkileri, Türkiye'de ulusal güvenlik ve dış politikada karar alma süreçleri yer almaktadır. Verdiği dersler arasında Siyasal Tarih, Türkiye Dış Politikası ve Modern Orta Doğu Tarihi bulunmaktadır.

Bu yazıya atıf için: Gencer Özcan "Türkiye Dış Politikasında Karar Alma Süreci" Panorama, Çevrimiçi Yayın, 5 Haziran 2023, <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/06/05/go-2/>



**HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG**

**DERNEĞİ
TÜRKİYE
TEMSİLCİLİĞİ**

Bu görüş yazısı, 'Foreign Policy for the 21st Century; Peaceful, Equitable, and Dynamic Turkey' başlıklı proje kapsamında Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği tarafından [Uluslararası İlişkiler Konseyi](#) ve [Global Akademiye](#) sağlanan destek çerçevesinde hazırlanmıştır.

Telif@*UIKPanorama*. Çevrimiçi olarak yayımlanan yazıların tüm telif hakları Panorama dergisine aittir. Aksi belirtilmediği sürece, yayımlanan yazılarda belirtilen görüşler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK, Global Akademi, Panorama Yayın Kurulu ile editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.