

Türkiye’de yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetleri: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin Suriye’nin kuzeyindeki yeniden inşa çabalarına katkısı
Cross-border activities of local governments in Türkiye: Gaziantep Metropolitan Municipality’s contribution to reconstruction efforts in northern Syria

Gönderim Tarihi / Received: 10.10.2023

Kabul Tarihi / Accepted: 04.04.2024

Doi: [10.31795/baunsobed.1373718](https://doi.org/10.31795/baunsobed.1373718)

Muhammet Fatih ÖZKAN**1

İbrahim Tanju AKYOL²

ÖZ: 2011 yılında Suriye’de başlayan iç savaşla beraber, ülke ekonomisi çökmüş, şehirler tahrip olmuş, altyapı zorlukları ve sosyal gerilimler ortaya çıkmıştır. Bu iç savaş, Türkiye gibi sınır ülkelerini derinden etkilemiştir. Türkiye, milyonlarca Suriyeliye ev sahipliği yaparak savaşın etkilerini doğrudan hisseden ülkelerin başında gelmiştir. Türkiye, ülkedeki Suriyelilere yönelik sağlık, barınma, eğitim başta olmak üzere pek çok alanda faaliyetler yürütmüş, sosyal uyumu sağlamak amacıyla politikalar geliştirmiştir. Sonraki süreçte Fırat Kalkanı, Zeytin Dalı ve Barış Pınarı hareketleri ile Suriye’de güvenli bölgeler oluşturmuş ve bu güvenli bölgelerde yeniden inşa faaliyetlerine başlamıştır. Türkiye, merkezi yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları ve yerel aktörlerle birlikte yeniden inşa sürenin başarıya ulaşması amacıyla çaba göstermiştir. Suriye’nin sınır komşularından biri olan Gaziantep yeniden inşa faaliyetlerinde ön plana çıkan şehirlerden biri olmuştur. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, güvenli bölgelerde yaşanılabilir yerler oluşturmak amacıyla çeşitli faaliyetlerde bulunmaya gayret göstermiştir. Bu çalışma da Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin gerçekleştirdiği faaliyetleri incelemektedir. Çalışmanın temel amacı ise Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin yürütmüş olduğu sınır ötesi faaliyetlerin ardındaki temel motivasyonları ortaya koymak ve bu süreçte merkezi hükümetle geliştirdiği ilişkilerin niteliğini analiz etmektir. Çalışma, örnek olay araştırması şeklinde tasarlanmıştır. Araştırma sonucunda, Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkilerinin, sınırları merkezi hükümet tarafından belirlenen siyasi ve hukuki bir çerçeve doğrultusunda şekillendiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Suriye, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Yerel yönetimler, Dış ilişkiler

ABSTRACT: With the 2011 civil war in Syria, the country’s economy has collapsed, cities have been destroyed, infrastructure challenges and social tensions have emerged. This civil war has deeply affected bordering countries such as Türkiye. Hosting millions of Syrians, Türkiye has been one of the countries that have directly felt the effects of the war. Türkiye has carried out activities in many areas such as health, shelter, and education for Syrians, and developed policies to ensure social cohesion. In the following period, Türkiye established safe zones in Syria with the Euphrates Shield, Olive Branch, and Peace Spring operations and started reconstruction activities in these safe zones. Together with central government units, civil society organizations, and local actors, Türkiye has made efforts to ensure the success of the reconstruction process. As one of Syria’s border neighbors, Gaziantep has been one of the prominent cities in reconstruction activities. of Gaziantep Metropolitan Municipality has undertaken various activities to create livable places in safe neighborhoods. This study examines the activities of Gaziantep Metropolitan Municipality. The primary purpose of the study is to reveal the main motivations behind Gaziantep Metropolitan Municipality's cross-border activities and to analyze the nature of its relations with the central government in this process. The study is designed as a case study. The research findings indicate that the external relations of local governments in Türkiye are shaped in line with a political and legal framework whose boundaries are determined by the central government.

Keywords: Türkiye, Syria, Gaziantep Metropolitan Municipality, Local governments, Foreign relations

** Sorumlu Yazar / Corresponding Author

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Uluslararası İlişkiler Bölümü/Devletler Hukuku Anabilim Dalı, m.f-ozkan@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-2999-3793>

² Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu/Yönetim ve Organizasyon Bölümü/Yerel Yönetimler Programı, ibrahimakyol@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-9680-4155>

EXTENDED ABSTRACT

Literature review

Academic studies on the foreign relations of local governments have been shaped around certain topics. First, the developments that put local governments into diplomatic activity are discussed here. Then, the main issues that the prominent studies in the Turkish literature focus on are outlined. Finally, the conceptual debates in the literature on the foreign policy of local governments are briefly discussed. First of all, the motivations driving local governments' cross-border activities are that there is a set of complementary demands between those at the international level and those at the local level. International ideas and preconditions drive local politics and local ideas acquire an international dimension. In addition, local problems such as environmental pollution, disasters, diseases, and internal conflicts have a transboundary impact, requiring local issues to be addressed diplomatically.

Secondly, it is seen that a significant number of other thesis studies on the foreign relations of local governments in Türkiye focus on sister city practices. Another group of studies focused on the implications of the cross-border activities of local units for the discipline of International Relations. Yet some other studies have also presented the differences between the cross-border activities of local governments in Türkiye and their counterparts in the West. Finally, Different concepts are preferred to explain the external relations of local governments. These include terms such as 'micro-diplomacy', 'paradiplomacy', 'local foreign policy', 'local diplomacy', 'urban diplomacy', 'local diplomacy management', and 'decentralized cooperation'. In this study, 'cross-border activities of local governments' are preferred.

Methodology

The study is designed as a case study. Through document analysis, data were collected from news, interviews, reports, articles, and books and organized into a meaningful whole. Gaziantep Metropolitan Municipality was chosen as a case study because of its historical and regional importance as well as its contributions to the reconstruction activities in Syria. Gaziantep had intensive trade relations with Syrian cities before the civil war. It has also implemented an admired and exemplary sister city project with Aleppo. In the aftermath of Türkiye's military operation in northern Aleppo in August 2016, the city of Gaziantep has had to assume a different responsibility with its governorship, metropolitan municipality, district municipalities, and civil society. Jarabulus, which Türkiye entered to clear the border of the terrorist organization Daesh (Islamic State of Iraq and the Levant), is located on the opposite side of the Karkamis district of Gaziantep. This geographical proximity is not the only reason why Gaziantep, with all its institutions in general, and the Metropolitan Municipality as the subject of this study, was chosen. There are other metropolitan municipalities in Türkiye bordering Syria, but Gaziantep is the most active one.

Findings and discussion

Internationalization processes of cities are generally achieved through sister city projects. However, in the realm of international politics, where states often struggle to fulfill their duties adequately and effectively, cities emerge as significant actors. For example, in post-conflict societies, they begin to rebuild local government structures. Especially in countries that receive large numbers of migrants, cities are increasingly directing their international policies toward the countries of origin of their migrant populations. Humanitarian aid is also important as part of the foreign policy of municipalities. Local governments in different countries are subject to different practices in external relations. In Türkiye, they have limited authority in their relations abroad. For example, an article of law states that municipalities can become members of international organizations and carry out joint activities/projects with local governments in other countries. However, the law also states that this requires permission from the relevant ministry. In addition, local governments in Türkiye do not often take steps to establish contacts at the local level with countries with which the central government does not have formal relations or has weak relations.

An important question here is this: Why did Turkish institutions have to operate in northern Syria? According to the official narrative, the civil war in Syria and related proxy wars have created an environment in which Türkiye's internal stability is simultaneously threatened by the PKK and Daesh.

For this reason, Türkiye has carried out military operations in the region. After the establishment of a safe zone in northern Syria, public institutions and civil society organizations in Türkiye have started reconstruction activities. One of these institutions is Gaziantep Metropolitan Municipality. From cleaning services to water supply, from road construction to city lighting, from playgrounds to school classrooms, Gaziantep Metropolitan Municipality has undertaken a wide range of works related to the infrastructure of a city and has carried out its activities in the region in cooperation with other institutions. It is noteworthy that the municipality emphasizes that these services were carried out under the direction and coordination of the central government. However, it is also possible to find a counterpart to such an approach in the literature, defined as complementary foreign policy.

Results and recommendations

Gaziantep Metropolitan Municipality has been one of the institutions undertaking construction activities in northern Syria. In this process, the emphasis on the instructions received from the President and ministries, and the news that the works were carried out under the coordination of the governorship, once again recalled the position of the central government over local governments in Türkiye. However, one of the main motivations of the Gaziantep Metropolitan Municipality was the possibility that the increasing number of Syrian migrants in the city could return to the safe zones to be created in their countries. The official website of Gaziantep Metropolitan Municipality shows that the Department of Foreign Affairs has been established, but clicking on the page brings up a blank screen. It is not possible to access the municipality's activities in the north of Aleppo in Syria, which is the subject of this study, from the official sources of the municipality. The interrupted news flow from different sources, especially with the more sensitive discussion of the “Syrians” issue in Türkiye, has been one of the most important challenges in data collection for this study. In this sense, Gaziantep Metropolitan Municipality should share its contributions to the construction of a safe zone within Syria with the public more.

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti, iç savaş şartlarında Suriye'nin kuzeyinde oluşan otorite boşluğundan kaynaklanan güvenlik tehditleri nedeniyle 2016 yılından itibaren bölgeye askeri operasyonlar düzenlemiştir. Fırat Kalkanı, Zeytin Dalı ve Barış Pınarı adları verilen bu hareketler sonrasında Türkiye'nin desteğiyle Suriyeli muhaliflerin kontrolünde oluşturulan güvenli bölgelerde, yeniden inşa faaliyetlerine başlanmıştır. Ekonomik hayatın canlandırılması çabalarından, sağlık hizmetlerine, modern bir altyapının kurulmasından eğitim-öğretim faaliyetlerine kadar genişleyen bu inşa çalışmalarında birçok aktör yer almaktadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı merkezi hükümeti temsilen bu süreçlerde görev alırken, sivil toplum örgütleri de insani yardımların ulaştırılmasında oldukça operasyonel bir hizmet yürütmektedirler. Tüm bu birimlerin yanı sıra Suriye'nin kuzeyindeki kalkınma odaklı projelerde önemli rol üstlenmesi beklenen aktörlerden biri de sınır hattında yer alan büyükşehir belediyeleridir. Bu çalışma da söz konusu büyükşehir belediyelerinden biri olan Gaziantep'in 2016-2019 yılları arasında Suriye topraklarında gerçekleştirdiği inşa faaliyetlerine odaklanmaktadır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin yerel bir yönetim unsuru olarak sınır ötesinde gerçekleştirdiği faaliyetlerin Uluslararası İlişkiler ve Kamu Yönetimi disiplini açısından taşıdığı anlam bu çalışmanın temel araştırma konularının başında gelmektedir. Nitekim uluslararası ilişkileri konu alan ana akım siyaset bilimi araştırmaları, şehirleri büyük ölçüde ihmal etmiştir (Alger, 1990: 494). Yerel yönetim birimlerinin uluslararası siyaseti nasıl etkilediğinin önemini anlamak için Uluslararası İlişkiler disiplini doldurulması gereken teorik bir boşluğa da dikkat çekilmiştir (McMillan, 2008: 233). Aynı şekilde Kamu Yönetimi disiplini de şehirlerin dış ilişkiler geliştirebilen bir aktör olduğu konusuna yeterince odaklanmamıştır. Ancak, bölgesel ve yerel yönetimler gibi merkezi olmayan aktörlerin artan şekilde ulusal sınırların ötesindeki uluslararası faaliyetleri, farklı disiplinlerin ilgisini bu konuya çekmiştir (Hocking, 2013: 17). Son yıllarda, yerel yönetimler uluslararası girişimlerini artırmışlar, Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası örgütler yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerini desteklemek için programlar oluşturmuşlardır (Gutiérrez-Camps, 2013: 49).

Uluslararası İlişkiler disiplini bu eğilimi giderek kabul etse de şehir diplomasisinin geleneksel diplomasiyi ne ölçüde zorladığı konusu belirsizliğini korumaktadır (Gutiérrez-Camps, 2013: 49). Yerel yönetimlerin dışarıya dönük eylemleri, Realist perspektif açısından dış politikanın yegâne aktörü olan devletin konumuyla ilgili bir tartışmayı Uluslararası İlişkiler disiplini uzun süre önce başlatmıştır. Türk idare kanunları açısından da bir yerel aktörün sınır ötesine yönelik gerçekleştirdiği faaliyetlerin hukuki çerçevesinin analizi oldukça önemlidir. Bu bağlamda bu çalışmanın temel araştırma soruları da şunlardır: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Suriye'de Türkiye tarafından oluşturulan güvenli bölgelerde ne tür bir rol üstlenmektedir? Hangi alanlarda hangi araçlarla hizmet vermektedir? Bu faaliyetler merkezi hükümetin yönlendirmesiyle mi yoksa kendi inisiyatifleriyle mi yürütülmektedir? Bu çerçevede Türkiye'de belediyelerin bağımsız bir dış politikasından söz etmek mümkün müdür?

Çalışmanın ilk bölümü olan literatür taraması kısmında, yerel yönetimlerin neden sınır ötesi ilişkiler kurduğuna, Türkiye'de konuyla ilgili yapılan çalışmaların odaklandığı konulara ve bir kavramsal çerçeveye yer verilmiştir. Yöntem başlığı altında çalışmada benimsenen temel metod ve araştırmanın sınırları ortaya konmuştur. Bulgular ve tartışma kısmında ise yerel yönetimlerin sınır ötesinde gerçekleştirebileceği icraatlar, Türkiye'de yerel yönetimlerin dış ilişkilerindeki siyasi ve hukuki durum, Türkiye'nin Suriye'de etkin olmasının nedenleri ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin bu komşu ülkede gerçekleştirdiği faaliyetler analiz edilmiştir. Genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç kısmında da söz konusu faaliyetlerin yürütülme süreciyle ilgili birtakım öneriler getirilmiştir. Bu kısımda ayrıca ikili görüşmeye dayalı bir saha araştırmasının eksikliği başta olmak üzere çalışmayla ilgili veri elde etme sürecindeki kısıtlılıklara dikkat çekilmiştir.

Literatür taraması

Yerel yönetimlerin dış ilişkilerine dair yapılan çalışmalar, belli başlı konular etrafında şekillenmiştir. Burada öncelikle yerel yönetimleri diplomatik bir aktivite içine sokan gelişmeler ele alınmıştır. Ardından Türkiye'de ön plana çıkan çalışmaların odaklandığı temel meseleler ana hatlarıyla incelenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin dış politikasıyla ilgili literatürde yapılan kavramsal tartışmalara kısaca değinilmiştir.

Yerel yönetimler neden sınır ötesi ilişkiler kurar?

Yerel yönetimlerin uluslararası işlevleriyle ilgili tartışmalar nasıl veya neden böyle girişimlerde bulduklarından ziyade uluslararası ilişkilere katılmalarının yasal olup olmadığına odaklanmaktadır (Alvarez, 2020: 1). Ancak bu yasallık tartışmalarına rağmen yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları gibi ulus-altı aktörlerin uluslararası ilişkilerdeki rolü genişlemektedir (Wang, 2005: 35). ‘Küresel düşün yerel davran’ söylemi, ulusal hükümetlerin geleneksel olarak dış işlerindeki hakimiyetini zayıflatacağı ve vatandaşların, yerel yönetimler aracılığıyla doğrudan küresel siyasetin bir parçası olabileceği yönünde bir eğilim ortaya çıkarmıştır (Shuman, 1986: 155). Yerel birimler, ülke sınırlarının dışında kurduğu ilişkilerle, eskisinden daha karmaşık, değişken ve birbirine bağımlı bir siyasi dünyanın parçası olmaktadır. Uluslararası fikirler ve koşullar yerel siyaseti yönlendirebilmekte ve yerel fikirler uluslararası bir boyut kazanabilmektedir (John, 2001: 63). Nitekim yerel yetkililer, 1980’lerin başında nükleer silahsızlanma ve bu yönde ortaya çıkan rekabetin sonlandırılması için vatandaşlardan gelen taleplere beklendiğinden daha güçlü bir olumlu yanıt vermiştir (Shuman, 1986: 157).

Yerel düzeyde yaşanan çevre kirliliği, afetler, hastalıklar ve iç çatışmalar gibi sorunların sınır aşan bir etkiye sahip olması, yerel konuların diplomatik düzeyde de ele alınmasını gerektirir (Yurtoğlu Pek, 2022: 70). Geleneksel olarak uluslararası ilişkilerde devletin tek aktör olarak kabul edilmesi yönündeki anlayışın sorgulanmaya başlamasıyla eş zamanlı olarak, yerel yönetimlerin de kendi gündemleri doğrultusunda çeşitli inisiyatifler aldığı görülmektedir. Özellikle büyük şehirler, bazı devletlerden daha büyük nüfusa ve daha geniş bir bütçeye sahip olabilirler. Bu nedenle, yerel yönetimler diplomasi alanında da önemli aktörler haline gelmiştir (Çelebi Zengin ve Alkan, 2022: 440). Tüm bunlar, dış politika oluşturma sürecinde yer alan ve çeşitli çıkarları olan aktörlerin bulunduğunu ve bu aktörlerin küresel politikada karmaşık sınır ötesi düzenlemeleri hayata geçirmekle meşgul olduklarını göstermektedir (Amen vd., 2011: 5).

Ülke sınırları dışında gerçekleşen olaylardan etkilenen çok sayıdaki yerel yönetim kurumu, ulusal ve uluslararası düzeyde çıkarlarını koruma arayışı içine girmiştir. Bazıları için, bu durum, geleneksel olarak yürütmenin koruduğu dış politika süreçlerinin arzu edilen bir demokratikleşmesini temsil eder; hatta belki de uluslararası düzeni daha adil ve barışçıl hedeflere doğru yeniden yapılandırma fırsatı sunabilir. Diğerleri için ise yerelleşme, hükümetlerin tutarlı bir dış politika yürütme yetkisinden tehlikeli bir sapma olarak görülür ve diğer devlet veya devlet dışı aktörlere iç bölünmelerden faydalanma fırsatı sunar (Hocking, 1993: 2). Yerel özerkliğin daha güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimler merkezi hükümetler tarafından daha az kısıtlanmakta ve kaynaklarını daha özgürce kullanabilmektedirler (Torfinn vd., 2012: 90). Geçmişte, güçlü bağımsız ve egemen devletler yerel siyasi davranışları kontrol altında tutup gerekli düzenlemeleri yaparken; artık yerel siyasi aktörler özellikle Batı Avrupa’nın başka yerlerindeki emsalleriyle daha fazla etkileşime girmekte ve uluslarüstü kuruluşların kararlarını etkilemeye çalışmaktadır (John, 2001: 61).

Devletlerin yerini alabilecek bir güç merkezi olmaları pek mümkün görülme de 1990’lı yılların ortalarından itibaren şehirler, devletlerin ortakları ya da rakipleri olarak uluslararası sahneye çıkacakları yönünde güçlü bir beklenti oluşturmuşlardır (Rosenau, 1995: 27). Özellikle sınır bölgelerinde bulunan yerel yönetimler, kendi ulusal hükümetleriyle çalışmaktansa, çeşitli konularda sınırın diğer tarafındaki belediyelerle birlikte hareket etmenin daha uygun olduğuna kanaat getirmişlerdir (Rosenau, 1995: 31). Şehirler, geleneksel olarak merkezi hükümetin ilgi alanı olarak algılanan konulara da yönelmeye başlamıştır. Nükleerden arındırılmış bölgeler, askeri üretimin barışçıl amaçlara dönüştürülmesi, ırk ayrımcılığıyla mücadele, insan hakları ve dış yardım gibi konular bunların başında gelmektedir (Alger, 1990: 495). Nitekim giderek artan sayıda belediye başkanı kendisini yurtdışındaki çatışma ve çatışma sonrası bölgelerde barışın inşasına ve diğer yeniden inşa süreçlerine katkıda bulunabilecek aktörler olarak görmeye başlamıştır (Klem, 2008: 142).

Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkilerini ele alan çalışmaların odaklandığı konular

Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkileriyle ilgili en erken çalışmalardan biri, “Kentlerin Uluslararası Politikada Yükselen Gücü” (Aydın Yılmaz, 2011) başlıklı yüksek lisans tezidir. Burada yazar, yerel makamların küreselleşmeyle birlikte uluslararası siyasette belli konu başlıkları etrafında etkin olmaya başladığını vurgulamaktadır. Yazar, yerel yönetimlerin dış ilişkileriyle ilgili Türk hukuk sistemindeki sınırlamalara ve imkanlara fazla değinmeden İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)’nin kardeş şehir

ilişkileri, iyi niyet antlaşmaları ve insani yardım faaliyetleri aracılığıyla barışa katkılarına detaylı bir şekilde ele almaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkilerine yönelik diğer tez çalışmalarından önemli bir kısmının kardeş şehir uygulamalarına yoğunlaştığı görülmektedir. Bu çalışmalardan biri, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin kardeş şehir ilişkilerine ve yönetim ilkesi çerçevesinde kurduğu ortaklıklara odaklanmaktadır (Aktulun, 2015). Bir diğeri Konya Büyükşehir Belediyesi’nin kardeş şehir uygulamalarını (Aydoğdu, 2020), başka bir çalışma (Çetin, 2021) da Trakya bölgesinin yerel diplomasisi başlığı altında Edirne, Çanakkale ve Kırklareli belediyelerinin kardeş şehir ilişkilerini incelemiştir. Bu örnekleri Trabzon (Kurutçu, 2019) ve Eskişehir (Özçakıl, 2022) büyükşehir belediyeleri üzerine yapılan çalışmalarla çoğaltmak mümkündür. Son olarak, Türkiye’deki kardeş şehir projelerinin genel görünümünü ortaya koyan çalışmalar yapıldığını da belirtmek gerekmektedir (Ekşi, 2017; Bay, 2020; Öztürk, 2021).

Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkilerine yönelik öncü çalışmalardan biri de “Yerel Dış Politikanın Temelleri” başlıklı eserdir. Burada, demokratikleşme ve küreselleşme olgusunun yerelin uluslararası bir boyut kazanması için sunduğu imkanların yanı sıra yerel dış politika ile ulusal dış politikanın etkileşim alanları incelenmiştir. Yazar tüm bunları tek bir belediyenin vaka incelemesine başvurmaksızın genel olarak mahalli idareler ve yerel yönetim birlikleri üzerinden tartışmış, sınırlayıcı rejim modeli olarak tanımladığı Türkiye’deki yasal durumun değerlendirmesini yapmıştır (Daoudov, 2013). Bu konuda bir başka öncü çalışma da yerel birimlerin sınır ötesi faaliyetlerinin Uluslararası İlişkiler disiplini açısından ifade ettiği anlamı konu edinmiştir. Yazar, Türkiye’deki yerel idarelerin dış ilişkilerinin Batı’daki örneklerinden farkını ortaya koymanın yanı sıra yerel dış politikada belirleyici olan faktörleri ilgili ülkenin yasaları, tarihi, coğrafi konumu, demografik yapısı, merkezi hükümetin küresel siyaset anlayışı ve yerelin maddi imkanları şeklinde sıralamıştır (Demirtaş, 2016). Uluslararası ilişkilerin temel kavramlarından biri olan kamu diplomasisi üzerinden Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkilerini ele alan bir doktora tezi de konuyu ülkedeki hukuk sistemi ve mevcut siyasi kültürü dikkate alarak kapsamlı bir biçimde analiz etmiştir (Güleç, 2021).

Türkçe literatürde karşımıza çıkan bir grup çalışma da yerel yönetimlerin dış ilişkilerine yönelik kavramsal bir tartışma ortaya koymaktadır. Bunlardan ilki, ‘yerel dış politika’ ifadesini ‘paradiplomasi’ ile eş anlamlı kullanmış ve kavramı, yerel birimlerin merkezi hükümetlerden bağımsız bir şekilde -sınır ötesi iş birlikleri, kardeş şehir uygulamaları ve yerel yönetim birlikleri gibi araçlarla- geliştirdiği uluslararası ilişkiler olarak tanımlamıştır (Yaylı ve Gönültaş, 2018). Paradiplomasi kavramını etimolojik açıdan inceleyen diğer bir çalışma ise ulus altı aktörlerin diplomatik faaliyetlerinin ulusal hükümetlerin dış politikasına bir alternatif olarak düşünülmemesi gerektiğine dikkat çekmektedir (Erdoğan, 2020). Son olarak, yerel yönetim dış ilişkilerini açıklamak için en uygun kavram üzerine yapılan bir değerlendirmeye göre, yerel diplomasi birbirine zıt iki kavramı barındırmakta olduğu için uygun bir kullanım değildir. Belediyelerin diplomasisi dendiğinde ise belediye birliklerinin de diplomasisi olabileceği için bu ifade yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple daha kapsayıcı olması açısından ‘yerel yönetim diplomasisi’ kavramı tercih edilmelidir (Güneş ve Eren, 2021).

Kavramsal çerçeve

Ulus-üstü ilişkiler, farklı hükümetlerin alt birimleri arasındaki doğrudan etkileşimler kümesi olarak tanımlanır ve bu etkileşimler, merkezi hükümetler tarafından sıkı bir şekilde kontrol edilmeyen veya doğrudan yönlendirilmeyen niteliktedir (Keohane ve Nye, 1974: 43). Federal ve merkezi olmayan sistemlerin bölgesel bileşenleri, uluslararası yeteneklerini giderek daha fazla vurgulamaktadır. Bu durum; yabancı yatırım, ticaret teşviki, çevre ve enerji konuları, kültürel değişimler, insan ve işçi hakları, turizm gibi konularda geçerlidir. Burada, özerk bölgesel siyasetin uluslararası boyutunu açıklamak için ‘mikro-diplomasi’ terimi tercih edilir (Duchacek, 1984: 5). Ancak, siyaset bilimciler, daha alt birimlerin uluslararası faaliyetlerini geleneksel ulus devlet diplomasisinden ayırt etmek için paradiplomasi ve bileşen diplomasisi kavramlarını kullanırlar (Cohn ve Smith, 1996: 25). Bu ikisi arasında daha yaygın olanı da paradiplomasi kavramı olup, bölgesel yönetimlerin uluslararası arenadaki artan görünürlüğüyle ortaya çıkmış bir ifadedir (Keating, 2013: 1).

1980’lerin başında federasyonlu bölgelerin dikkat çeken uluslararası faaliyetleri de paradiplomasi olgusunu ortaya çıkaran sürecin temel taşlarını oluşturmuştur (Aguirre, 2013: 185). Paradiplomasi, “paralel ve diplomasi kelimelerinin birleştirilmesinden türetilmiştir” (Erdoğan, 2020: 498). Yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik ilişkileri ve kültürel bağları desteklemek için uluslararası ilişkiler

katılımı olarak tanımlanabilir (Cornago, 2013: 40). Bölgesel entegrasyon sürecinin de paradipomatik bir bakış açısından, yeni aktörlerin dahil edilmesi, güçlendirilmesi ve yerel taleplere daha açık hale getirilmesi için önemli bir unsur olduğu görülmüştür (Filho, 2013: 83). Ancak bu kavramın yeterince açıklayıcı olmadığını düşünen bir yaklaşım da vardır. Buna göre, devletler ve şehirler zorunlu olarak farklı diplomatik yollar boyunca seyahat etmezler. Aynı yolda farklı araçlarla da ilerleyebilirler (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 9). Paradiplomasi kavramının literatürdeki bu yaygın kullanımına rağmen bu çalışmada daha çok yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetleri veya dış ilişkileri şeklinde bir kullanım tercih edilmiştir.

Yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetleri için kullanılan diğer kavramlar da ‘yerel dış politika’ ve ‘yerel diploması’ terimleridir. Nitekim birçok ülkede yerelin uluslararası ilişkileri için yasal prosedürler hazırlanmıştır. Yerel yönetimler de söz konusu faaliyetler için kendi bünyelerinde yeni ofisler açıp burada uzman kadro istihdamına başlamışlardır. Bu yönde artan kurumsallaşma ve profesyonelleşme ‘yerel diploması yönetimi’ olarak anılan bir tanımlamayı da beraberinde getirmiştir (Erdem ve Ersavaş Kavanoz, 2021: 29). Bir diğer kavram da ‘şehir diplomasisi’ olup yerel yönetimlerin genel olarak sınırları aşan faaliyetlerine atıfta bulunurken kullanılan bir kavramdır (Kuşku-Sönmez, 2014: 492). Bu diploması türünde ana aktörler şehirlerdir. Birçok durumda, şehir diplomasisine katılan şehir temsilcileri genellikle belediye başkanları olsa da belediye meclis üyeleri ve yetkili memurlar da bu sürecin bir parçasıdır (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 11).

Yerel birimlerin sınır ötesi faaliyetleriyle ilgili karşımıza çıkan başka bir kavram da ‘merkezleştirilmemiş iş birliği’dir. Kalkınma projelerinde yer alan aktör yelpazesinin genişlemesiyle ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetler, yerel yönetimlerin ulusal sınırları aşacak şekildeki yoğun etkileşimleri ve belediyeler arası kardeş şehir (*sister city*) ilişkilerinin kapsamının genişlemesiyle artırılmıştır (Haftack, 2003: 333). Bu noktada ‘şehir eşleştirme’ (*town twinning*) olarak bilinen ve oldukça popülerlik kazanan olgudan daha detaylı bir şekilde bahsetmek gerekir. Bu kavram, genellikle farklı ulus-devletlerde bulunan iki şehir arasında kurulan nispeten resmi ve uzun vadeli ilişkilere referans verir. Kardeş şehir olarak da bilinen bu uygulamayla II. Dünya Savaşı’ndan hemen sonraki yıllarda Batı Avrupa’da karşılaşmıştır. Soğuk Savaş’tan sonrasındaki geçiş sürecinde de kardeş şehir projeleri ön plana çıkmıştır (Clarke, 2010: 173-174). Bu projeler hem yerel sorunların çözümü hem de sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için önemli bir araç olarak görülmektedir (Joenniemi ve Sergunin, 2011: 20). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin de çok sayıda kardeş şehir antlaşması bulunmaktadır fakat bunlarla ilgili detaylar bu çalışmanın araştırma kapsamı dışında kalmaktadır.

Yöntem

Bu çalışma örnek olay (vaka) araştırması şeklinde tasarlanmıştır. Doküman incelemesi yöntemi ile toplanan veriler belge haline getirilerek Microsoft Office Word olarak kaydedilmiştir. Örnek olay araştırması, bilgilerin toplanması, organize edilmesi, yorumlanması ve araştırma bulgularına ulaşılması gibi aşamaları içeren bütünsel araştırma desendir (Merriam, 2013). Doküman incelemesi ise, araştırılması amaçlanan olgu ya da olaylar hakkında derinlemesine bilgi edinebilmek için kayıt altına alınmış her türlü belgenin analizini ifade etmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 217). Çalışmada veriler internet ortamında yer alan haber, röportaj, rapor, makale ve kitaplardan elde edilmiştir. Toplanan veriler doküman haline getirilmiş, cümle ve paragraf bazında kodlanmıştır. Daha sonra uyumlu kodlar temalar haline getirilmiş ve kategoriler oluşturulmuştur. Son olarak temalar betimsel analiz tekniği ile derinlemesine anlatılmıştır.

Çalışmada vaka analizi olarak Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin seçilmesinde, bu şehrin Suriye’deki yeniden inşa faaliyetlerine katkılarının yanı sıra tarihi ve bölgesel anlamda taşıdığı önem de etkili olmuştur. Gaziantep’in özellikle 1990’ların başından itibaren sergilediği kararlılık, çaba ve vizyon ile ön plana çıkan ve ‘Anadolu kaplanı’ olarak tanımlanan şehirlerden biri olduğu bilinmektedir. ‘Gaziantep modeli’ ve ‘küresel kent’ kavramlarıyla öne çıkan şehir; hızlı büyüme, sanayileşme, uluslararası ticaret, Ortadoğu’yla etkileşim ve yoğun göç gibi faktörlerle dikkatleri üzerine çekmektedir (Keyman ve Koyuncu, 2010: 88-89). İç savaş öncesinde Suriye’deki şehirlerle yoğun bir ticari ilişki içinde olan Gaziantep, bunun daha da fazla geliştirilmesi için 2003 yılında kurulan Sınır Ticaret Merkezi’ne ev sahipliği yapmıştır (Yıldırım ve Örnek, 2012: 13). Ancak 2012 yılı itibarıyla Suriye’deki iç karışıklıklar

nedeniyle karşılıklı ticarete çok ciddi bir düşüş yaşandığını da belirtmek gerekir (Ulusoy ve Turan, 2016: 156).

Tarihsel olarak da Gaziantep'in özellikle Halep'le arasında çok kuvvetli bağ vardır. Halep, Osmanlı döneminde bir vilayet iken Antep de buraya bağlı kazalardan biridir. I. Dünya Savaşı'ndan sonra bu iki şehir birbirinden ayrılmak zorunda kalmış, Halep 1970'li yıllardan itibaren Esad rejimi döneminde tecride uğrarken Gaziantep, adım adım küresel ekonominin bir parçası haline gelmiştir. 2000'li yıllarda Türkiye-Suriye ilişkilerinin düzelmesiyle, iki şehir arasında hem ticaret artmış hem de karşılıklı gidiş gelişler hız kazanmıştır (Sak, 2012). Nitekim 2005 yılı itibarıyla de Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Halep arasında kardeş şehir antlaşması imzalanmıştır. Oldukça işlevsel olan bu proje, sonraki yıllarda örnek bir proje olarak takdir görmüştür (Durmuş, 2011). Ayrıca şunu da belirtmek gerekir Gaziantep, Türkiye için Ortadoğu pazarına açılan bir kapısı iken Suriyeliler için de özellikle oldukça işlek olan havalimanı sayesinde farklı coğrafyalara ulaşma imkânı sağlayan bir şehir olmuştur.

Sadece bahsi geçen özellikleri dahi Türkiye'deki yerel yönetimlerin dış ilişkilerinden ve özellikle de Suriye'deki faaliyetlerinden bahsederken Gaziantep'e ayrı bir yer açmak gerektiğini göstermektedir. Ancak, Türkiye'nin 2016 yılının ağustos ayında Halep'in kuzeyine dönük başlattığı harekât sonrasında Gaziantep şehri; valilik, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve sivil toplumuyla farklı bir sorumluluk üstlenmek durumunda kalmıştır. Zira Türkiye'nin öncelikle DAESH (Irak Şam İslam Devleti) isimli terör örgütünü sınır hattından temizlemek için girdiği yer olan Cerablus, Gaziantep'in Karkamış ilçesinin karşı tarafında yer almaktadır. Genel olarak tüm kurumlarıyla Gaziantep'in ve bu çalışmanın konusu olarak da Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin seçilmiş olmasının tek sebebi söz konusu coğrafi yakınlık değildir. Nitekim Türkiye'nin daha sonraki dönemlerde Suriye'nin kuzeyine yönelik gerçekleştirdiği hareketler sonrasında Şanlıurfa ve Hatay Büyükşehir Belediyeleri'nin de katkı verebileceği bir imkân doğmuştur. Ancak, elde edilen veriler açısından Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin Suriye içinde farklı belediyeçilik işlerinden ziyade insani yardım konvoyu organizasyonlarında aktif olduğu görülmüştür. Hatay Büyükşehir Belediyesi'nin ise Suriye topraklarında herhangi bir sınır ötesi faaliyeti tespit edilememiştir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin bu anlamda daha aktif bir rol üstlendiği gözlemlenmektedir. Çalışmada bu faaliyet alanlarından bahsederken daha çok Cerablus ve el-Bab gibi Fırat Kalkanı hareketiyle özdeşleşen bölgeler ele alınmış olup, Zeytin Dalı ve Barış Pınarı operasyonlarıyla güvenli bölge haline getirilen ve Gaziantep sınırlarının uzağında kalan bölgelerdeki faaliyetlere ise yer verilmemiştir.

Bulgular ve tartışma

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak yerel yönetimlerin kurduğu dış ilişkiler aracılığıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlere, devamında Türkiye'deki belediyelerin daha çok hangi türde ilişkiler geliştirdiğine odaklanılmıştır. Son olarak da Suriye'de merkezi hükümetin ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin Suriye'deki faaliyetleri yerel yönetimlerin dış ilişkileri ve Türkiye'deki durum bağlamında tartışılmıştır.

Yerel yönetimler sınır ötesinde hangi tür faaliyetleri gerçekleştirir?

Şehirlerin uluslararasılaşma süreçleri genel olarak küresel yönetim, *network* kurma, kardeş şehir projeleri ve uluslararası zirveler aracılığıyla sağlanmaktadır (Amiri ve Sevin, 2020: 3). Ancak bunların dışında özellikle devletlerin yeterince ve etkili bir şekilde görevlerini yerine getiremediği uluslararası politika alanlarında, şehirler bir aktör olarak devreye girerler. Örneğin, çatışma sonrası toplumlarda, müdahil devletler genellikle merkezi hükümet yapılarını yeniden inşa etmeye odaklanır ve genellikle yerel yönetim mekanizmalarını ihmal ederler. Bu durumlarda, şehirler ve diğer yerel yönetim birimleri devreye girer ve yerel yönetim yapılarını yeniden inşa etmeye başlarlar. Bu, farklı aktörlerin eylemlerinin birbirini tamamlayabileceği bir yoldur. Nitekim şehir ve devlet aktörleri karşılıklı olarak dışlayıcı politikalar benimseyebileceği gibi, benzer veya tamamlayıcı politikalar da benimseyebilir (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 13).

Kalkınmaya yönelik yardımlarda da yukarıdan aşağıya girişimlerin her zaman en büyük sonucu üretmediği ve merkezi hükümetlerin bu nedenle daha çok kolaylaştırıcı olması gerektiği kanaati yaygındır. Zira kalkınma yerelde başlarken yerel yönetimler de diğer aktörlere göre yerel ihtiyaçları daha iyi bilmektedir. Şehirler tarafından sağlanan yardım, insani kalkınma yardımı ve acil kalkınma yardımı olarak ikiye ayrılabilir. İnsani kalkınma yardımı uzun süreli krizlere yöneliktir, acil kalkınma

yardımları ise akut krizlere odaklanmaktadır. Merkezi hükümetlerin, şehirlerin başarılı kalkınma yardımlarında önemli bir rol oynayabileceği konusundaki farkındalıkları artmıştır. Şehir yönetimlerinin kalkınma politikalarını ulusal dış politikalarla uyumlu hale getirme konusundaki artan isteği de yerel ve ulusal kalkınma yardımlarında daha büyük olanaklara işaret etmektedir (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 23-24). Özellikle göçmenleri çokça kabul eden ülkelerde şehirler, uluslararası politikalarını, daha çok göçmen nüfuslarının köken ülkelerine yönlendirmektedir (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 15).

Belediye yönetimleri, çatışma dönemlerinde diyalog ve arabuluculuk yoluyla inisiyatif alabilir veya hükümetlerin sert güç kullanımına karşı çıkararak barışa katkı sağlamak için yerel diplomasiye yararlanabilirler. Belediyelerin dış politikasının bir parçası olarak insani yardım da önemlidir. Örneğin, deprem gibi doğal afetler veya nükleer sızıntı gibi kazalar sonrasında merkezi hükümetlerin yanı sıra yerel birimler de yardım sağlayabilirler (Demirtaş, 2016: 157). En belirgin üç yardım türü maddi yardım, teknik yardım ve mali destektir. Yabancı belediyelerin maddi ve mali desteğinin (çoğunlukla insani yardım veya yeniden yapılanma yardımı) değeri genellikle küçüktür ve belediye altyapısıyla sınırlıdır. Ancak bu tür bir destek, taraflar arasında sağlam bir iş birliğinin ortaya çıkması için gerekli güven ortamını oluşturmaya yardım eder (Klem ve Frerks, 2008: 70).

Belediyeler, dış ilişkilerin temel unsurları olarak sıkça insani yardım faaliyetlerine vurgu yaparlar. Özellikle afet durumlarında merkezi bürokrasisinin yavaşlığı nedeniyle yerel yönetimlerin daha hızlı hareket etmesi, merkezi hükümetlerin belediyelerden yardım talep etmesine ve belediyelerin bu yöndeki faaliyetlerini teşvik etmesine neden olmaktadır (Demirtaş, 2016: 164). Çatışma durumlarında şehirler tarafından yürütülen diplomatik faaliyetlerin son türü, bir çatışma sona erdikten sonra gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Yerel yönetimlerin çatışma sonrası yeniden yapılanma çabalarına dair örnekler oldukça fazladır. Kalkınma yardımlarının yanı sıra, yerel demokratik yapılar iyileştirilmeye veya geliştirilmeye çalışılır. Bu faaliyetlerde, savaşın mirasıyla başa çıkmak ve travmatize olmuş nüfusu yerel politika planlamasına dahil etmek kilit konular arasındadır (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 22).

Türkiye’deki yerel yönetimlerin dış ilişkilerinde siyasi ve hukuki durum

Farklı ülkelerin yerel yönetimleri dış ilişkilerde farklı uygulamalara tabi olmaktadır. Bu ülkelerden Fransa, İtalya ve İspanya’da yerel yönetimler tamamen kendi dış politikalarını uygulama imkanına sahip olup, kendi bütçelerini kullanabilmekte ve ulusal yönetimlerden farklılaşan uluslararası yaklaşımlar benimseyebilmektedir. İsveç’te ise yerel yönetimler ulusal yönetimler tarafından sağlanan kaynaklarla uluslararası çalışmalar yapabilmektedir. Ancak bu kaynaklar genellikle belli koşullara bağlı olduğu için, merkezi hükümetin dış politikasından ayrı bir kulvarda sürdürülmez. Kanada ve Hollanda gibi bazı ülkelerde de yerel yönetimlere yurtdışı faaliyetlerinde özgürlük tanınırken, ulusal yönetimler bu faaliyetlerin kendi politikalarıyla uyumlu olmasını talep ederler (Daoudov, 2013: 104).

Türkiye’de yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda ise sınırlayıcı bir rejim modelinin hâkim olduğu söylenebilir. Bu modelin özelliklerine göre, ilk olarak, Türkiye’de yerel yönetimler yurtdışı ilişkilerinde sınırlı bir yetkiye sahiptir. İkincisi, yerel yönetimler dış ilişkilerinde dikkate değer bir denetime tabi durumdadırlar (Daoudov, 2013: 115). Örneğin ulusal bütünlüğün bozulması kaygısı, Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın tarif ettiği özerk yerel yönetim tanımına mesafeli bir konumda bulunmasına neden olmuştur (Küçük, 2018: 36-37). Nitekim Türkiye, söz konusu sözleşmenin yerel yönetimlerin uluslararası birlik kurma veya bunlara katılma hakkının merkezi hükümet tarafından tanınacağı yönündeki 10. maddesine çekince koymuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu çekincenin hafifletilmeye çalışıldığı söylenebilir (Akman, 2017: 499).

5393 sayılı Kanun’un yerel yönetimlerin yurt dışı ilişkilerini ele alan 74. Maddesi; belediyelerin uluslararası örgütlerin kurucusu olabileceği, bu kuruluşlara üye olabileceği ve başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle ortak faaliyet/proje gerçekleştirilebileceklerini ya da onlarla kardeş kent ilişkisi kurabileceğini ifade eder. Ancak kanunda bu eylemlerin ülkenin dış politikası ve uluslararası antlaşmalara uygun olmasının yanı sıra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ndan da önceden izin alınması gerekliliğinin altı çizilir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 74). 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun da Türkiye’de mahalli idarelerin yani yerel yönetimlerin, başka bir devletin herhangi bir temsilcisiyle veya uluslararası bir örgütle kuracağı ilişkilerin milletlerarası hukuk kuralları ve usullerine göre yapılması ve konu hakkında Dışişleri

Bakanlığı'nın bilgilendirilmesi şartını koymuştur (1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, Md. 1).

Türkiye'de yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri, daha çok kardeş şehir uygulamalarıyla görünür olmakta ve şehir diplomasisi, yerel diploması gibi kavramlarla açıklanmaktadır. AB'ye katılım sürecinin hızlandığı bir dönem olan 2000-2005 yılları arasında yapılan yasal düzenlemelerle, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında dikkate değer bir yetki paylaşımı yapılmıştır (Batal ve Topçu, 2019: 343). Yeniden 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dönülecek olursa, yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın izniyle belediye meclisinin yetkileri arasında diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle iş birliği yapma, kardeş kent ilişkileri kurma, kültür, sanat ve spor etkinlikleri düzenleme gibi faaliyetlerin yanında farklı tesislerin inşa edilmesine karar verme gibi unsurlara yer verildiği görülür (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 18). Yurt dışında kamu ve özel sektörün yanı sıra sivil toplum kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmet ve proje masrafları da belediyenin yasal giderleri arasında yer almaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 60). Büyükşehir belediyesi kanununda da yurt dışında benzer iş birlikleriyle gerçekleştirilecek giderlere ayrıca yer verilmiştir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Md. 24).

Türkiye'de yerel makamların dış ilişkilerini belirleme noktasında Dışişleri Bakanlığı Yurtiçi İrtibat Büroları dikkate değer bir fonksiyona sahiptir. Yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetlerinde danışmanlık desteği vermek, Türkiye'nin dış politikasını ilgilendiren konularda bilgilendirme yapmak, bulunulan ilin tanıtımına katkı sağlamak, olası yardımları koordine etmek ve gelen fonların ilgili yerel birimlere tahsisini üstlenmek gibi kurumsal iş birliğiyle ilgili görevleri vardır. Diğer yandan bu irtibat bürolarının bulunduğu illerdeki yabancı misyonlarla yerel birimler arasındaki iletişimin sağlanması da sayılan görevler arasındadır. Son olarak, ulusal dış politikayla ilgili yerel düzeyde bilgilendirme yapmak her türlü kamu diplomasisi faaliyetini yürütmek bu irtibat ofislerinin sorumluluğundadır (Dışişleri Bakanlığı Yurtiçi İrtibat Büroları Yönetmeliği, Md. 5). Bu ofisler yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetlerini artırma noktasında katkı sağlasa da belediyeler, her yıl sonunda yayınlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan bir maddeye göre, uluslararası örgütlere katılma payı ve üye aidatı gibi ödeneklerin temini için Maliye Bakanlığı'ndan uygunluk görüşü alınmadan bu kuruluşlara üye olamamaktadır (6091 Sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Md. 25; 7427 sayılı 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Md. 8). Bu madde de Türkiye'deki yasaların yerel birimlerin uluslararası ilişkileri üzerinde kısıtlayıcı unsurlardan biri olarak yer almaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de özellikle büyük şehirlerin dönüşümü üzerinden, ulus-devlet temelli modernite anlayışından kent temelli moderniteye bir geçişin varlığından bahsetmek mümkündür. Buna göre, Türkiye'de özellikle 1980'ler sonrasında kapitalizm, küreselleşme ve Avrupalılaştırmanın etkisiyle Anadolu kentleri ciddi bir dönüşüm geçirmiş, yerel unsurlar uluslararası bir nitelik kazanmaya başlamıştır (Keyman ve Koyuncu Lorasdağı, 2010: 19). Ancak, Türkiye'de yerel yönetimler, kendi iç dinamiklerine sahip olsa da genel olarak merkezin resmi söylemi dışına çıkamamaktadır. Nitekim merkezi hükümetin resmi ilişki kurmadığı veya ilişkilerinin zayıf olduğu ülkelerle yerel düzeyde temas sağlama gibi adımlara pek rastlanmamaktadır. Yerel yönetimler, genellikle zaten merkezi ilişkilerin güçlü olduğu bölgelere yönelmekte, sorunlu bölgeler ise ilgi dışında kalmaktadır. Bunun yanı sıra, belirli bir dönemde bazı ilişkiler kurulsun da merkezi hükümet söz konusu ülkeyle sorun yaşamaya başladığında yerel düzeydeki ilişkiler de sekteye uğramaktadır. Diğer yandan, küresel düzeyde görülen barış inisiyatiflerinin Türkiye'de henüz yerel düzeyde bulunmadığını söylemek mümkündür (Demirtaş, 2016: 170).

Türkiye'deki kurumlar neden Suriye'de faaliyet göstermek durumunda kaldı?

Türkiye, Arap Baharı sürecinde, PKK ve DAESH tarafından eşzamanlı olarak güvenlik tehditleriyle karşılaşmıştır. Suriye ve Irak'taki devlet yapılarının zayıflaması, bu silahlı grupların Türkiye'nin iç istikrarını hedef alabileceği bir ortam yaratmıştır. Özellikle Suriye'de ortaya çıkan vekalet savaşları, Türkiye'nin güvenlik önceliklerini yeniden değerlendirmesini gerekli kılmıştır (Alibabalu, 2022: 149). Türkiye'nin 2016 Ağustos ayındaki Fırat Kalkanı hareketinin amacı ülke sınırında faaliyet gösteren DAESH militanlarını geri püskürtmenin yanı sıra ülke güvenliği ve toprak bütünlüğü için varoluşsal bir tehdit olarak görülen -PKK'nın Suriye'deki uzantısı- PYD (Demokratik Birlik Partisi) ve silahlı kanadı YPG (Halk Koruma Birlikleri)'nin ilerlemesini durdurma (Talbot, 2019: 76). Bir diğer hedef de istikrarlı alanlar oluşturarak Türkiye'de bulunan Suriyeli göçmenlerin ülkelerine dönmesini sağlamak olmuştur (Agha, 2022: 4). Ankara, başarıyla tamamlanan askeri operasyonlar sonrasında başta silahlı

kuvvetler olmak üzere devlet kurumları, ulusal ve uluslararası faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri, bölgeye komşu valilikler, belediyeler ve diğer sivil kuruluşlarla kapsamlı angajman/harekât konsepti adı verilen bir strateji uygulamıştır (Aslan, 2019: 11).

Türkiye öncelikle güvenlik açısından, bölgeye belli yasaları dayatıp farklı fraksiyonları birleşmeye ve askeri varlıklarını şehirlerden çekmeye zorlamıştır. Ekonomik alanda, bir dizi sınır kapısı açarak bölgede eşi görülmemiş bir ekonomik canlanma başlatmıştır. Belli başlı tesisleri ve yolları yeniden inşa etmiş, Azez, El-Bab, El-Rai ve Cerablus’ta PTT şubeleri açmış ve özel şirketler aracılığıyla baz istasyonları kurmuştur. Özel Türk şirketlerinden biri de 2018 yılının başlarında, uzun süredir elektrik verilemeyen Azez şehrine bu hizmeti geri getirmeyi başarmıştır (Enab Baladi, 2018). Türkiye’nin Suriye kuzeybatısında başlayan yeniden yapılandırma çabaları, Ankara’nın siyasi, ekonomik ve askeri desteğine bağımlı olan ve yerel konseyler adı verilen bir tür yönetim ve idari yapılar ortaya çıkarmıştır. Varlıklarını sürdürebilmek için Türkiye’den gelecek yardımlara ihtiyaç duyan bu organlar bölgedeki Suriyeli nüfusa temel hizmetler, güvenlik ve idari destek sağlamaktadır (Yüksel ve Van Veen, 2019: 3). Sahadaki insani yardım AFAD aracılığıyla koordine edilmektedir. Ayrıca Türkiye, halka kamu hizmetleri sunmak için başta bölge altyapısı olmak üzere, eğitim ve sağlık alanlarına da büyük yatırımlar yapmıştır (Asseburg, 2020: 13).

Türkçe dersleri, Türkçe levhalar, Türk güvenlik güçlerinin eğittiği polisler ve kurulan haberleşme ağı gibi unsurlar, Türkiye’nin -Suriye’de ılımlı rejim muhalifleriyle iş birliği yaparak- DAESH’ten aldığı kuzey Suriye topraklarındaki derinleşen rolüne işaret etmektedir. Türkiye’nin sağlık sektörüne yaptığı yatırımlar da dikkat çekici olup hem var olan hastanelerin bakımı ve onarımı gerçekleştirilmiş hem de daha büyük kapasiteli hastane projeleri hayata geçirilmiştir. Ankara, bölgenin daha yaşanılabilir hale gelmesini sağlayarak milyonlarca Suriyeli mültecinin bölgeye dönüşünü teşvik etmektedir (Ashawi vd., 2017). Halep’in kuzey kırsalındaki Azez yerel meclisi Türkiye’nin desteğiyle bir emlak departmanı dahi açmıştır (El-Khateb, 2019). El-Bab’ın inşasına yönelik atılan adımlardan bir diğeri de Harran Üniversitesi’ne bağlı İngilizce, Türkçe ve Arapça dillerinde eğitim veren bir fakültenin kurulmasıdır (Daily Sabah, 2018). Gaziantep Üniversitesi de Cerablus’ta önce meslek yüksekokulunu hizmete sokmuş, daha sonra da El-Bab’da bir İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi açmıştır (Mazi, 2019). Bahsi geçen tüm bu adımlarla, bölgenin acil ihtiyaçlarının karşılanması ve yerel halkın kendini yönetebilme becerisine kavuşabilmesi için kurumsallaşmanın hayata geçirilmesi hedeflenmiştir (Aslan, 2018: 83).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin faaliyetleri ve bu faaliyetlerin değerlendirilmesi

Suriye’nin kuzey sınırları ile komşu illerden biri olan Gaziantep, bu yöre ile olan coğrafi yakınlığının yanında kültürel bağlar ve ticari ilişkiler ekseninde önemli aktörlerden biri olarak görülmektedir. Nitekim Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Fırat Kalkanı harekâtı sonrasında oluşturulan güvenli bölgede, doğrudan Cumhurbaşkanı’nın talimatları çerçevesinde bölgenin altyapı ve üstyapısına yönelik faaliyetlerde öncü rol üstlenen aktörlerden birisi olmuştur (Karakuş, 2018). Belediyecilik hizmetlerini Gaziantep Valiliği koordinatörlüğünde yürüten Büyükşehir yönetiminin, bölgedeki sivil hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla görevlendirilen ilk yerel yönetim birimi olduğunu da ifade etmek gerekir (Eş, 2017).

Yetkili mercilerden gerekli onaylar alındıktan sonra Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanı Fatma Şahin’in de içinde bulunduğu heyet bölgeye giderek Suriyeli vatandaşların sorunlarını dinlemiş ve gözlemlerde bulunmuştur (CNN Türk, 2016). Sonrasında bölgenin çehresini değiştirmeye yönelik yolların enkazdan temizlenmesi, okulların işlevsel hale getirilmesi, şehrin aydınlatılması, su temininin halkın ihtiyaçlarını karşılayacak düzeye getirilmesi, asfaltlama çalışmaları, park yapımı ve itfaiye gibi hizmet alanlarına öncelik verilmiştir. Bu noktada dikkat çeken hususlardan birisi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin bu hizmetleri Suriyelileri istihdam ederek gerçekleştirmesidir. Bu uygulamayla bölge ekonomisine hareketlilik kazandırılması amaçlanmıştır (Gaziantep BŞB, 2016; Aslan, 2018: 84). Cerablus’taki temizlik faaliyetleriyle ilgili olarak Belediye Başkanı Fatma Şahin, çok sayıda iş makinesi ve kamyon ile şehrin temizliği ve hafriyat kaldırma işlerinin yürütüldüğünü ve bu kapsamda temizlik ekiplerinin oluşturulduğunu ifade etmiştir (Gaziantep Pusula, 2016).

Eğitim faaliyetlerine yönelik olarak Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ilk etapta Cerablus’ta iki okul açılışını gerçekleştirmiş, var olan okulların onarımına çeşitli düzeylerde özellikle de lojistik anlamında katkıda bulunmuştur (Çevik Görgülü, 2017). Cerablus’un en büyük sorunlarından biri olan şehrin

aydınlatılması noktasında jeneratörlerle bölgeye destek verilmiş, daha sonra Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'nın talimatıyla Karkamış'tan Cerablus'a elektrik sağlandığı belirtilmiştir. Böylece bölgenin aydınlatma sorunu aşamalı olarak ortadan kaldırılmıştır (Çevik Görgülü, 2017). Yörenin en büyük problemlerinden biri olan su temininin sağlanması amacıyla da Gaziantep Büyükşehir Belediyesi etkin bir rol üstlenmiştir. Nitekim Suriye'deki iç savaşın ilk yıllarından itibaren şehirde baş gösteren su sorununa karşı, su şebekelerinin onarımına başlanmış ve şebeke sularının temizlenmesi sağlanmıştır. Ayrıca, Cerablus'ta Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi (GASKİ) tarafından dört su kuyusu bulunmuş ve suyun evlere dağıtımı gerçekleştirilmiştir (Karakuş, 2018; Çevik Görgülü, 2017). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi sağlık hizmetlerinin de etkin bir şekilde yürütülmesine destek vermiş, şehirde inşası başlayan bir hastanenin yapımına katkı sunmuştur (Eş, 2017).

Cerablus'ta var olan barınma sorununun üstesinden gelmek için Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanı'nın talimatlarıyla bölgede bir çadır kent kurulmuştur (Gaziantep Pusula, 2016). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, barınma sorununun yanında beslenme, çocukların sosyal uyumu gibi konularda da çözüm üretmek amacıyla çalışmalar yürütmüştür. Bu bağlamda, çeşitli yardım kolileri ve gıda yardımları bölge insanına ulaştırılmıştır. Ayrıca, çocukların temel ihtiyaçları olan parkların yapımı ve oyuncak temini gibi konularda da belediye sorumluluk almıştır (Habertürk, 2016; Kocalar, 2016). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, bu ilde yaşamını kaybeden Suriyelilerin vatanlarında defnedilmesini sağlamak amacıyla da faaliyetler yürütmektedir. Bu bağlamda, Fırat Kalkanı ve Zeytin Dalı hareketlerinin ardından oluşturulan güvenli bölgelerde defin işlemleri gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu durumun en önemli ispatı Gaziantep'te defnedilen Suriyelilerin sayısında büyük oranda bir azalma yaşanmasıdır. Nitekim Suriyelilerin cenazeleri, yakınlarının talepleri doğrultusunda belediyenin lojistik desteğiyle bölgeye geri dönen akrabalarına teslim edilmektedir (Burun, 2018).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin Cerablus bölgesinde katkı sunduğu faaliyetlerin bölgeye geri dönüşü hızlandırılacağı düşünülmüştür. Belediye Başkanı Fatma Şahin, kendisine yöneltilen "...Suriyeli mülteciler şehrin parçası mı olacak yoksa dönecekler mi?" sorusuna "kesinlikle dönecekler" yanıtını vermiştir. Şahin, bölgede güvenliğin sağlanmış olmasını, Gaziantep'ten Cerablus'a dönüşlerin başlamasını, altyapı ve üstyapıda yaşanan gelişmeleri ve çocuklar için yapılmış faaliyetleri geri dönüşün göstergeleri olarak değerlendirmiştir (Çevik Görgülü, 2017). Gaziantep'te yalnızca büyükşehir değil valilik ve silahlı kuvvetlerin talebi doğrultusunda Şahinbey Belediye Başkanı da el-Bab'da incelemelerde bulunmak üzere bölgeye gitmiştir. Burada yapılan incelemelerde bölgenin büyük bir parka ihtiyacı olduğu tespit edilmiş ve Şahinbey Belediyesi tarafından bir millet bahçesinin inşası tamamlanmıştır. Tüm bu faaliyetlerin bölge halkının sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine ve Suriyelilerin evlerine dönüş sürecine katkı sunacağı düşünülmüştür (Gaziantep Güneş, 2018).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin Fırat Kalkanı bölgesinde yürüttüğü faaliyetlere ilişkin yukarıdakilere benzer şekilde çok sayıda haber bulmak mümkündür. Ancak bu çalışmanın temel amacı belediyenin gerçekleştirdiği icraatların detayları değildir. Bu noktada önemli olan bir yerel yönetim biriminin söz konusu faaliyetleri gerçekleştirirken merkezi hükümetle kurduğu bağlantıdır. İktidar partisiyle Gaziantep'te büyükşehir belediye başkanlığının bulunduğu partinin aynı olmasının taraflar arasında bir koordinasyonu beraberinde getirmesinin ötesinde yerel yöneticilerin benimsediği söylem oldukça dikkat çekicidir. Nitekim burada ön plana çıkan husus 'Cumhurbaşkanının talimatı' veya 'Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın talimatı' gibi ifadeler olmaktadır. Ayrıca, oldukça dikkat çeken bir başka özellik de belediye icraatlarının merkezi hükümetin temsilcisi olan valilik koordinatörlüğünde yürütülmüş olduğu vurgusudur. Bu durum Türkiye'de yerel yönetimlerin dış ilişkilerindeki çalışma tarzının, iktidarın sınırlarını çizdiği ulusal dış politika doğrultusunda şekillendiğini gösterir. Literatüre bakıldığında bu tür bir ilişkinin yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasındaki tamamlayıcı bir ilişki bir ilişki örneği olduğu görülür (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 13).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'ni merkezi hükümetin teşviki dışında Halep'in kuzeyindeki inşaat faaliyetlerine katılacak farklı motivasyon unsurları da bulunmaktadır. Bunların başında 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşından kentlinin ekonomisinin olumsuz etkilenmesi ve bölgeden yoğun göç dalgasının tüm entegrasyon çabalarına rağmen şehirde yol açtığı olumsuzluklardır. Tersine göçü teşvik edecek şekilde oluşturulacak bir güvenli bölgenin altyapısına katkıda bulunması da gayet olağan bir davranış biçimidir. Nitekim literatürde iç çatışmalar gibi konuların sınır aşan etkileri olduğuna (Yurtoğlu

Pek, 2022: 70) ve şehirlerin özellikle de göçmenlerin kaynak ülkelerine yaptıkları yatırımlara (Van der Pluijm ve Melissen, 2007: 13) dikkat çekilmiştir. Çatışmaların sona erdiği ve güvenli bölgelerin tesis edilebildiği bir ortamda Gaziantep Büyükşehir Belediyesi gibi yerel yönetim mekanizmalarının bölgesel kalkınmayı teşvik için dış yardımlara başvurması yine literatürde karşılığı olan bir uygulamadır. Örneğin Alger (1990: 495), şehirlerin ulusal politikanın bir parçası görülen dış yardım gibi konulara daha fazla yöneldiğini iddia eder. Klem (2008: 142) ise belediye başkanlarının kendisini yurtdışındaki bölgelerin yeniden inşasına katkıda bulunabilecek bir aktör olarak görmeye başladığını iddia etmektedir. Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanı Fatma Şahin’in de Suriye sınırları içindeki Cerablus’a bizzat giderek halkla temas etmesi ve yapılan hizmetler hakkında röportaj vermesi bu anlamda dikkat çekicidir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin Suriye’nin kuzeyindeki yeniden inşa faaliyetlerine yerel yönetimlerin imkân ve kabiliyetleri açısından da bakılabilir. Genellikle merkezi hükümetler bürokrasinin hantallığı dolayısıyla acil durumlarda daha hızlı hareket edebilen belediyelerin desteğine ihtiyaç duymakta ve bu yönde onları teşvik etmektedir (Demirtaş, 2016: 164). Türkiye’de de hükümet, Fırat Kalkanı harekâtından sonra Suriye’nin kuzeyindeki inşa faaliyetlerinde bölgeye en yakın büyükşehir belediyesi olarak Gaziantep’i harekete geçirmiştir. Burada ön plana çıkan bir başka husus da ekonomik kabiliyetlerle ilgilidir. Literatürde de karşımıza çıktığı üzere (Çelebi Zengin ve Atakan, 2022: 440) büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları büyük bütçeler, onları diplomaside de etkin bir konuma taşıma özelliğine sahiptir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi de oluşturduğu gelir kaynakları ve sahip olduğu olanaklar açısından bu anlamda dikkat çeken bir yerel yönetim birimidir. Hukuki açıdan da konuyu incelemek gerekirse; her ne kadar Türkiye yerel yönetimlerin dış ilişkilerinde sınırlayıcı bir rejim modeli olarak tanımlansa da (Daoudov, 2013: 115), belediyelerin yurtdışında bir proje ve yatırım yapmasının önünde yasal bir engel yoktur (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 60; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Md. 24). Yine de böyle bir adımın merkezi hükümetin teşvikinin olmadığı veya ilişkilerinin iyi olmadığı bir ülkede de rahatlıkla atılabileceğini varsaymak pek mümkün görünmemektedir (Demirtaş, 2016: 170).

Sonuç ve öneriler

Bu çalışmada, hem Uluslararası İlişkiler disiplini içinde yerel yönetimlerin dış politikadaki rolüne ilişkin yaklaşımlar, hem de Kamu Yönetimi disiplini açısından Türkiye’de yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetlerinin hangi hukuki bağlamda ele alınabileceği dair tartışmalar yapılmıştır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin Suriye’deki yeniden inşa faaliyetleri de bu iki disiplinin konuya yaklaşımı açısından değerlendirilmiştir. Çalışma örnek vaka analizi şeklinde tasarlanmış, internet ortamında yer alan haber, röportaj, rapor, makale ve kitap gibi veriler, doküman incelemesi yöntemiyle toplanarak betimsel analiz tekniği ile derinlemesine anlatılmıştır.

Literatür taraması kısmında ilk olarak, yerel yönetimleri sınır ötesi faaliyetler geliştirmek durumunda bırakan meselelerin başında küreselleşmenin geldiği tespit edilmiştir. Buna göre, hem bu sürecin etkisini artırmasıyla yayılan fikirler hem de küresel boyutta yaşanan krizlerin doğurduğu bölgesel sonuçlar, yerel düzeyde bunlara reaksiyon verme yönünde artan eğilimi ortaya çıkarmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetlerini ele alan literatürde ise kardeş şehir uygulamalarının ön plana çıktığı anlaşılmıştır. Başka bir grup çalışma, konuyu Uluslararası İlişkiler disiplini perspektifinden ele almış ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin Batı’daki emsallerinden farklılaşan noktalarına temas etmiştir. Son olarak literatürde, yerel yönetimlerin sınır ötesi faaliyetlerini tanımlamak için dikkate değer bir kavramsal tartışma olduğu görülmüştür.

Çalışmada tespit edilen hususlardan biri de yerel yönetimlerin dış ilişkilerinde ön plana çıkan uygulamalardır. Buna göre, belediyeler çatışma sonrası toplumlarda yeniden inşa faaliyetlerinde, barışa katkı sağlama gibi diplomatik hamlelerde ve insani yardımların etkili bir şekilde ulaştırılmasında önemli bir rol üstlenebilirler. Türkiye’deki yerel makamlar ise dış ilişkiler geliştirirken merkezi hükümetin politikalarını ve milli hassasiyetleri gözetmek durumundadır. Nitekim yerel yönetim birliklerine katılma süreçlerinde, kardeş şehir uygulamalarında ve sınır ötesi faaliyetlerde yapılacak harcamalarda, konusuna göre belli makamlardan izin ya da onay alması yahut bilgilendirme yapması hukuki bir mecburiyettir. Türkiye’nin hem ticari hem de kültürel anlamda yükselen değerlerinden biri olan ve ülkenin Ortadoğu’ya açılan bir kapısı olarak görülen Gaziantep’in, Suriye ile olan sınırının hemen karşısına

askeri bir harekât düzenlemesi ve sonrasında ortaya çıkan yeniden inşa gereksinimi bu şehrin neredeyse tüm kamu ve sivil kuruluşlarını harekete geçirmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Suriye'nin kuzeyinde inşa faaliyetlerini üstlenen kurumlardan biri olmuştur. Temizlik hizmetlerinden su teminine, yolların yapımından şehrin aydınlatılmasına, çocuk oyun parklarından okul dersliklerine bir kentin altyapısına dair yapılabilecek birçok işi üstlenen Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, diğer kurumlarla iş birliği halinde bölgede icraatlarını gerçekleştirmiştir. Bu süreçte, Cumhurbaşkanı ve bakanlıklardan alınan talimatlara yapılan vurgular ve valiliğin koordinasyonu altında işlerin gerçekleştirildiğine dair haberler, Türkiye'de merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde konumlanan pozisyonunu bir kez daha akıllara getirmiştir. Bu durumun, yerel yönetimlerin dış ilişkileriyle ilgili yaklaşımlarda merkezi hükümetle tamamlayıcı ilişki bağlamında insani faaliyetlere odaklanılmış olması sebebiyle literatürde karşılığı olan bir davranış biçimi olduğu da unutulmamalıdır. Diğer yandan, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin merkezden gelen talepler dışında da bölgedeki faaliyetlere katılma yönünde farklı motivasyonları vardır. Bunların başında şehirde sayıları artan Suriyeli göçmenlerin ülkelerinde oluşturulacak güvenli bölgelere dönebilmeleri için bir ihtimalin doğmuş olması gelmektedir.

Son olarak, çalışmayla ilgili bazı konulara değinmek ve bu bağlamda çeşitli önerilerde bulunmak gerekmektedir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin resmi internet sitesine girildiğinde dış ilişkiler daire başkanlığının kurulmuş olduğu görülmekte fakat sayfa tıkladığında boş bir ekranla karşılaşılmaktadır. Kardeş şehirlerin yer aldığı bir listenin ana sayfaya konulması, sınır ötesi faaliyetlere verilen önemi gösterse de Gaziantep gibi bölgesel anlamda etkinliği olan bir şehrin konuyla ilgili internet sayfası daha aktif olabilir. Bu çalışmanın konusu olan Suriye'nin Halep'in kuzeyindeki faaliyetlerine ise belediyenin resmi kaynaklarından ulaşmak pek mümkün değildir. Özellikle Türkiye'de 'Suriyeliler' konusunun daha hassas bir şekilde tartışılmasıyla farklı kaynaklardan da kesilen haber akışı bu çalışmanın veri toplamadaki en önemli zorluklarından birisi olmuştur. Bu anlamda Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin Suriye sınırları içinde güvenli bir bölge inşasına yaptığı katkıları kamuoyuyla daha çok paylaşması bundan sonra yapılacak çalışmalar için doğrudan veri elde edilmesi imkanını sağlayabilir. Böylece, Suriyeli göçmenlerin kendi topraklarına dönebilmesi için oluşturulacak güvenli bir bölgenin yeniden inşası süreci, bir kamu diplomasisi tekniğiyle hem Gazianteplilere hem diğer Türk vatandaşlarına hem de uluslararası kamuoyuna doğru bir şekilde açıklanabilir.

Çalışmada temel eksiklik ikili görüşmelere dayalı bir saha araştırmasının gerçekleştirilememiş olmasıdır. Genel olarak bu tür hassas görülen konularda yetkililerin pek konuşmak istememesi ve Suriye'nin kuzeyindeki faaliyetleri yerinde görmek için dışarıdan gelecek bağımsız araştırmacılar için tam manasıyla bir güvenlik garantisinin olmaması çalışmada belli boşluklara neden olmuştur. Bundan sonra bu konuyla ilgili çalışmalar yürütecek olan araştırmacıların önündeki bu engeller kalkarsa ortaya çok daha nitelikli eserler çıkacaktır. Tüm bu eksiklerine rağmen, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin Suriye'nin kuzeyindeki yeniden inşa faaliyetlerine katkısını inceleyen bu çalışma da Türkiye'deki yerel yönetimlerin -mevcut siyasi/hukuki sınırlar ve imkânlar çerçevesinde- uluslararası politikadaki rolüne dair Türkçe literatüre bir katkı sunma olanağı taşımaktadır.

Kaynakça

- Agha, M. O. (2022). *The selective reconstruction of Syria: Challenges for EU policy*. Instituto Affari Internazionali.
- Aguirre, I. (2013). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. F. Aldecoa ve M. Keating (Ed.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* içinde (ss. 185-209). Routledge.
- Akman, Ç. (2017). Türkiye'de yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlara üyelikleri üzerine bir değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22(2), 485-510.
- Aktulun, E. (2015). *Yönetişim çerçevesinde ortaklıklar ve belediyelerin kardeş şehir ilişkileri: Ankara Büyükşehir Belediyesi örneği* [Yüksek Lisans Tezi], Adnan Menderes Üniversitesi.
- Alger, C. F. (1990). The world relations of cities: Closing the gap between social science paradigms and everyday human experience. *International Studies Quarterly*, 34(4), 493-518.
- Alibabalu, S. S. (2022). Turkey's security policy towards Northern Syria and Iraq amid regional chaos (2011-2019). *bilig Türk dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, 102, 147-170.

- Alvarez, M. (2020). *The rise of paradiplomacy in international relations*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/>
- Amen, M., Toly, N. J., McCarney, P. L. ve Segbers, K. (2011). Introduction. M. Amen, N. J. Toly, P. L. McCarney ve K. Segbers (Ed.). *Cities and global governance new sites for international relations* içinde (ss. 1-11), Ashgate Publishing Limited.
- Amiri, S. ve Sevin, E. (2020). Introduction. S. Amiri ve E. Sevin (Ed.). *City diplomacy: Current trends and future prospects* içinde (ss. 1-10). Palgrave Macmillan.
- Aslan, M. (2018). Türkiye’nin Suriye’de asli gayreti: Yeniden yapılandırma. *Kriter Dergisi*, 3(30), 82-85.
- Aslan, M. (2019). *Yeniden yapılandırma: Türkiye’nin Suriye’deki modeli*. SETA Yayınları.
- Asseburg, M. (2020). *Reconstruction in Syria: Challenges and policy options for the EU and its member states* (Rapor No.: 11). SWP Research Paper.
- Aydın Yılmaz, E. S. (2011). *The incrising role of cities in international politics* [Doktora Tezi], Yeditepe Üniversitesi.
- Aydoğdu, B. (2020). *Türkiye’de kardeş şehir uygulamaları ve Konya Büyükşehir Belediyesi örneği* [Yüksek Lisans Tezi], Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi.
- Batal, S. ve Topçu, V. (2019). Yerel yönetimlerde uluslararası ilişkiler faaliyetleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi üzerine bir inceleme. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 7(19), 341-374.
- Bay, A. (2020). *Türkiye’nin ulusal ve uluslararası ölçekteki kardeş şehir ilişkileri: Dönemsel, mekânsal, kültürel, fonksiyonel ve politik etkenlerin analizi* [Yüksek Lisans Tezi], Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Burun, E. (27 Ekim 2018). Suriyeliler, cenazelerini artık kendi ülkelerine götürüyor. *Hürriyet Gazetesi*, 24 Nisan 2023 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/gaziantep/suriyeliler-cenazelerini-artik-kendi-ulkelerin-41000198> adresinden erişildi.
- Clarke, N. (2010). Town twinning in cold-war Britain: (Dis)continuities in twentieth-century municipal internationalism. *Contemporary British History*, 24(2), 173-191.
- CNN Türk (09 Eylül 2016), Gaziantep Belediyesi’nden Cerablus’a yardım. 21 Şubat 2023 tarihinde <https://www.cnnturk.com/video/turkiye/gaziantep-belediyesinden-cerablusa-yardim> adresinden erişildi.
- Cohn, T. H. ve Smith, P. J. (1996). Subnational governments as international actors. *BC Studies*, 110, 25-59.
- Cornago, N. (2013). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation. F. Aldecoa ve M. Keating (Ed.). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* içinde (ss. 40-57). Routledge.
- Çelebi Zengin, E. ve Alkan, A. D. (2022). Yerel bir politika aracı olarak paradiplomasi. *Urban Academy*, 15(1), 439-466.
- Çetin, A. B. (2021). *Yerel diplomasi: Trakya bölgesi örneği* [Yüksek Lisans Tezi], Trakya Üniversitesi.
- Çevik Görgülü, S. (12 Mart 2017). Cerablus’tan sonra El Bab da Şahin’in kanatları altında. *Star Gazetesi*, 24 Mart 2023 tarihinde <https://www.star.com.tr/pazar/cerablustan-sonra-el-bab-da-sahinin-kanatlari-altinda-haber-1195633/> adresinden erişildi.
- Daoudov, M. (2013). *Yerel dış politikanın temelleri*. Marmara Belediyeler Birliği.
- Demirtaş, B. (2016). Türkiye’de yerel yönetimlerin dış ilişkilerinin analizi: Merkez-çevre etkileşimini yeniden düşünmek. *Uluslararası İlişkiler*, 13(52), 151-173.
- Duchacek, I. D. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- Durmuş, Z. (5 Mart 2011). Gaziantep-Halep kardeşliği Türkiye’ye örnek oldu. *Yenişafak Gazetesi*, 25 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.yenisafak.com/yerel/gaziantep-halep-kardesligi-turkiyeye-ornek-oldu-308490> adresinden erişildi.
- Ekşi, S. T. (2019). *Yerel ve Ulusal politikalar bağlamında kentlerin “diplomatik” faaliyetleri: Türkiye’deki belediyelerin “kardeş şehir” ilişkileri* [Yüksek Lisans Tezi], İstanbul Üniversitesi.
- Enab Baladi (04 Mayıs 2018). Private Turkish companies impose themselves on Northern Aleppo. 27 Nisan 2023 tarihinde <https://english.enabbaladi.net/archives/2018/05/private-turkish-companies-impose-themselves-on-northern-aleppo/> adresinden erişildi.

- Erdem, N. ve Ersavaş Kavanoz, S. (2021). Türkiye’de ‘yerel diplomasi yönetimi’ne dair bir araştırma. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 28-49.
- Erdoğan, S. (2020). Dönüşen diplomasinin yeni yüzü: Paradiplomasi. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 24(3), 495-509.
- Eş, S. (13 Ocak 2017). Fırat Kalkanı’nda Türkiye sivil altyapı kuracak. *Cumhuriyet Gazetesi*, 20 Şubat 2023 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/firat-kalkaninda-turkiye-sivil-altyapi-kuracak-659917> adresinden erişildi.
- Filho, A. G. Y. (2013). Paradiplomacy and the diffusion of regional integration: An analysis of the Mercocidades Network. *Perspectives*, 21(2), 83-95.
- Gaziantep BŞB (08 Eylül 2016). Gaziantep Büyükşehir’den Cerablus’un inşasına destek. 21 Şubat 2023 tarihinde <https://www.gaziantep.bel.tr/tr/haberler/gaziantep-buyuksehirden-cerablusun-insasina-destek> adresinden erişildi.
- Gaziantep Pusula (14 Ekim 2016). Büyükşehir’den Cerablus’a çadır kent. 22 Şubat 2023 tarihinde <https://www.gazianteppusula.com/haber/10283324/buyuksehirden-cerablusa-cadir-kent> adresinden erişildi.
- Gutiérrez-Camps, A. (2013). Local efforts and global impacts: A city-diplomacy initiative on decentralisation. *Perspectives*, 21(2), 49-61.
- Güleç, S. Y. (2021). *Kamu diplomasisi ve yerel yönetimler Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği* [Yüksek Lisans Tezi], Necmettin Erbakan Üniversitesi.
- Güneş, İ. ve Eren, E. (2021). Yerel yönetim diplomasisi özelinde kardeş şehir uygulamasıyla İstanbul örneği. *Strategic Public Management Journal*, 7(13), 35-59.
- Habertürk (11 Eylül 2016). Fırat Kalkanı harekatı. 12 Nisan 2023 tarihinde <https://www.haberturk.com/yerel-haberler/haber/9435326-firat-kalkani-harekati> adresinden erişildi.
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23(4), 333-345.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. St. Martin’s Press.
- Hocking, B. (2013). Patrolling the ‘frontier’: Globalization, localization and the ‘actorness’ of non-central governments. F. Aldecoa ve M. Keating (Ed.). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* içinde (ss. 17-39). Routledge.
- Joenniemi, P. ve Sergunin, A. (2011). Another face of integration: City twinning in Europe. *Research Journal of International Studies*, 22, 120-131.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. Sage Publications.
- Karakuş, A. (15 Ekim 2018). Geri dönüşleri teşvik ediyoruz, Fatma Şahin ile Röportaj, *Milliyet Gazetesi*, 18 Şubat 2023 tarihinde <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/abdullah-karakus/geri-donusleri-tesvik-ediyoruz-2760068> adresinden erişildi.
- Keating, M. (2013). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. F. Aldecoa ve M. Keating (Ed.). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* içinde (ss. 1-16). Routledge.
- Keohane, R. O. ve Nye, J. S. (1974). Transgovernmental relations and international organizations. *World Politics*, 27(1), 39-62.
- Keyman, E. F. ve Koyuncu Lorasdağı, B. (2010). *Kentler: Anadolu’nun dönüşümü, Türkiye’nin geleceği*. Doğan Kitap.
- Klem, M. (2008). Local governments building peace in eastern Croatia. A. Musch (Ed.). *City diplomacy: The role of governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction* içinde (ss. 141-163). The Hague.
- Klem, M. ve Frerks, G. (2008). How local governments contribute to peace-building. A. Musch (Ed.). *City Diplomacy: The role of governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction* içinde (ss. 47-73). The Hague.
- Kocalar, K. (04 Eylül 2016). Cerablus’un inşasına Gaziantep’ten destek, *Anadolu Ajansı*, 24 Mart 2023 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cerablusun-insasina-gaziantepten-destek-/640632#> adresinden erişildi.
- Kurutçu, K. (2019). *Kardeş şehir ilişkileri ve öğrenen kentler: Trabzon Büyükşehir Belediyesi örneği* [Yüksek Lisans Tezi], Giresun Üniversitesi.

- Kuşku-Sönmez, E. (2014). Regional cooperation in the Black Sea basin: what role for city diplomacy?. *Southeast European and Black Sea Studies*, 14(4), 489-507.
- Küçük, H. (2018). Yerel özerklik bağlamında belediyelerin denetimi: İtalya ve Türkiye örneği. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 35-60.
- McMillan, S. L. (2008). Subnational foreign policy actors: How and why governors participate in U.S. foreign policy. *Foreign Policy Analysis*, 4(3), 227-253.
- Merriam, S. B. (2013). *Nitel araştırma desen ve uygulama için bir rehber*. (S. Turan, Çev. Ed.). Nobel Akademik Yayıncılık.
- Özçakıl, Y. (2022). *Bir kamu diplomasisi türü olarak şehir diplomasisi: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi örneği* [Yüksek Lisans Tezi], Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Öztürk, A. (2019). *Kentler arası iş birliği ve kent diplomasisi: Türkiye’deki belediyeler üzerine bir araştırma* [Yüksek Lisans Tezi], Giresun Üniversitesi.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance*, 1(1), 13-43.
- Sak, G. (11 Ağustos 2012). İki şehrin kaderi: Halep ve Gaziantep. 13 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi/s/3414> adresinden erişildi.
- Shuman, M.H. (1986). Dateline main street: Local foreign policies. *Foreign Policy*, 65, 154-174.
- Talbot, V. (2019). Turkey in Syria: Role, interests and challenges. E. Dacrema ve V. Talbot (Ed.). *Rebuilding Syria: The Middle East’s next power game?* içinde (ss. 75-94). LediPublishing.
- Torring, J., Peter, B. G., Pierre, J. ve Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
- Van der Pluijm, R. ve Melissen, J. (2007). *City diplomacy: The expanding role of cities in international politics* (Rapor No.: 10). Clingendael Diplomacy Papers.
- Wang, J. (2005). Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding. *Place Branding*, 2(1), 33-42.
- Ulusoy, R. ve Turan, N. (2016). Gaziantep ekonomisinin Ortadoğu açısından önemi. *Gazi Akademik Bakış*, 9(18), 141-165.
- Yaylı, H. ve Gönültaş, Y. C. (2018). Uluslararasılaşan yerel yönetimler: Yerel dış politika (paradiplomasi) kavramına teorik bir bakış. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 271-288.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2013). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, M. ve Örnek, İ. (2012). *Walt Whitman Rostow’un kalkınma aşamaları yaklaşımına göre Gaziantep ekonomisinin incelenmesi*. Discussion Paper, No. 2012/84, Turkish Economic Association.
- Yurtoğlu Pek, Elif (2022). Uluslararası ilişkiler bağlamında belediyeler, *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1), 54-76.
- Yüksel, E. ve van Veen, E. (2019). *Turkey in northwestern Syria: Rebuilding empire at the margins*. Clingendael Institute.
- Dışişleri Bakanlığı Yurtiçi İrtibat Büroları Yönetmeliği, R.G: 13.10.2011: 28083.
- 1173 Sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, R.G: 17/05/1969: 13201.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, R.G: 23/07/2004: 25531.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, R.G: 13/07/2005: 25874.
- 6091 Sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, R.G: 31/12/2010: 27802.
- 7427 Sayılı 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, R.G: 31/12/2022: 32060.

Etik kurul onayı

Bu çalışma açık erişimli verilerin kullanılması ve analiz edilmesi sebebi ile etik kurul izni gerektirmeyen çalışmalar arasında yer almaktadır.

Araştırmacıların katkı oranı beyanı

Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Çıkar çatışması beyanı

Bu çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.