



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş: 02.01.2025 ✓Accepted/Kabul: 20.05.2025

DOI: 10.30794/pausbed.1611705

Research Article/Araştırma Makalesi

Özel, C. (2025). "Kalp ve Zihin Kazanım Odaklı Bir Güvenlik Örgütlenmesi: İl İmar Ekibi Modeli", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 70, 69-85.

KALP VE ZİHİN KAZANIM ODAKLI BİR GÜVENLİK ÖRGÜTLENMESİ: İL İMAR EKİBİ MODELİ

Cengiz ÖZEL*

Öz

İl İmar Ekibi, 2001 sonrası Afgan ulus inşa sürecinde ortaya çıkmış yeni bir güvenlik örgütlenmesidir. Son yirmi yılı aşkın süredir devam eden çatışma ve uluslararası güç mücadeleleri, onun örtük, az bilinen yapı ve işlevinin bilinirliğini çok daha değerli hale getirmektedir. İl İmar Ekipleri ulus inşası veya devlet inşası olarak adlandırılan süreçlerin stratejik amaçlarına erişimde elverişli taktik yapılar olup daha çok barışa zorlama veya barış yapma sonrası egemenliğin veya yeni egemenin meşruiyetinin tesis edilmesi amacıyla halkın görünür ve acil problemlerine hızlı ve etkin çözümler üreten bir yapıyı ifade etmektedir. İl İmar Ekipleri, 2002 yılında Afganistan'da ABD tarafından ilk defa teşkil edilmesi sonrasında Afganistan ve Irak'ta geniş bir uygulama alanı bularak uluslararası müdahalelerde özel önem kazanmıştır.

İl İmar Ekipleri, yarattığı etki ve uluslararası önemine rağmen yazında halen yeteri kadar önemi anlaşılabilmemiş değildir. Çalışmada literatür taraması vasıtasıyla İl İmar Ekiplerinin kuruluş, amaç, işlev ve yapısal özellikleri irdelenerek ABD, İngiltere, Almanya ve Türkiye modelleri ve aralarındaki farklar ele alınmıştır. Türkiye jeopolitik konumu, tarihi dostluk ve kültürel bağları ve ittifaklık ilişkileri nedeni ile kendine yakın bir coğrafyada devam eden çatışma ve ulus inşa süreçlerinin kaçınılmaz olarak doğrudan ve dolaylı etkisi altındadır. Türkiye'nin İl İmar Ekibi yapılanmalarını tanıyarak kurumsallaştırabilmesi ve sahada pratikleştirebilmesi, başta Filistin'in yeniden inşası olmak üzere Suriye, Irak, Libya, Lübnan gibi kendi yakın coğrafyasındaki ülkelerin maruz kaldığı müdahalelerde, Türkiye'nin kendi özgün ulusal güvenlik stratejisini uygulayabilmesine ve ulusal gücünü etkin hale getirebilmesine katkıda bulunacaktır. Az bilinen ve Türkiye'de bilimsel olarak çalışılmamış bir yapı olan İl İmar ekiplerinin farklı tasarımlarının kıyaslamalı olarak özgün bir şekilde ele alınması çalışmayı değerli kılmaktadır.

Anahtar kelimeler: İl İmar Ekibi, Afganistan, Ulus İnşası, Devlet İnşası, Yumuşak Güç..

A SECURITY ORGANIZATION FOCUSED ON THE ACQUISITION OF THE HEARTS AND MINDS: THE MODEL OF THE PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM

Abstract

The Provincial Reconstruction Team is a new security organization that emerged during the Afghan nation-building process after 2001. The ongoing conflict and international power struggles over the past two decades make the recognition of its implicit, little-known structure and function much more valuable. Provincial Reconstruction Teams are tactical structures that are convenient for accessing the strategic goals of the processes called nation-building or state-building and more often express a structure that produces quick and effective solutions to the visible and urgent problems of the people in order to establish sovereignty or the legitimacy of the new sovereign after forcing or making peace. Provincial Reconstruction Teams have gained special importance in international interventions by finding a wide application area in Afghanistan and Iraq after being established by the United States for the first time in Afghanistan in 2002.

Despite the impact and international importance of the Provincial Reconstruction Teams, their importance has not yet been sufficiently understood in the literature. In the study, the establishment, purpose, function, and structural features of Provincial Reconstruction Teams will be examined through literature review, and the differences between US, UK, German,

*Dr. (E) J. Kd. Alb., ANTALYA.

e-posta: ozelcen@gmail.com, (<https://orcid.org/0000-0002-9557-8168>)

and Turkish models will be discussed. Due to Türkiye's geopolitical position, historical friendship and cultural ties, and alliance relations, it is inevitably under the direct and indirect influence of ongoing conflicts and nation-building processes in a geography close to itself. Türkiye's ability to recognize and institutionalize Provincial Reconstruction Team structures and implement them in the field will contribute to Türkiye's ability to implement its own unique national security strategy and make its national power effective in the interventions that countries in its immediate geography, such as Syria, Iraq, Libya, Lebanon, and especially the reconstruction of Palestine, are subjected to. Considering the different models of Provincial Reconstruction Teams, which are a little-known and scientifically not studied structure in Türkiye, in a comparatively original way makes the study valuable.

Keywords: *Provincial Construction Team, Afghanistan, Nation Building, State Building, Soft Power.*

1.GİRİŞ

15 Ağustos 2021 tarihinde Taliban'ın Afganistan'da neredeyse hiçbir direnişle karşılaşmadan Kabil'e girerek yönetimi ele geçirmesi tüm dünyada şaşkınlık yaratmıştır. Bu durum bir yandan ABD'nin uluslararası prestijine büyük darbe indirirken, yaklaşık 20 yıl devam eden Afgan ulus inşa sürecinin de sorgulanmasına neden olmuştur. Afgan ulus inşa sürecinin başarısız olup olmadığı başka bir tartışma konusu olmakla birlikte, 11 Eylül saldırıları sonrası neredeyse tüm Ortadoğu'yu kapsayan ve ardı ardına gelen açık veya örtülü operasyonlar ve bu operasyonlar neticesinde devletlerin geçirdiği siyasal dönüşümler halen sıcaklığını korumaktadır. Bugün bu dönüşümün en sıcak örneğini halen Suriye ve Filistin örnekleri oluşturmaktadır.

Sovyetler Birliğinin dağılması sonrasında bölgesel ve küresel nitelikteki birleşmelerin sorgulandığı bir dönemde gerek bu birleşmelerin varlığının devamı gerekse kimliğin inşasında ve diri tutulmasında ötekinin tanımlanması son derece önemli görülmüştür. Bu bağlamında 11 Eylül terör saldırıları, Batı kimliğinin sınırlarının yeniden tespitinde ve örgütlenmesinde eşsiz bir çevre sunmuştur.¹ Zira Sovyetler Birliğinin dağılması ile tartışmasız üstünlük elde eden ABD liderliğindeki Batı, yeni rekabet alanını kendi içerisinde görmeyi ummuştur. Buna karşın 11 Eylül saldırıları ile Batı üstünlüğünün simgeleri olarak özdeşleşen Dünya Ticaret Merkezi, Beyaz Saray ve Pentagon'a eş zamanlı olarak stratejik meydan okuma gerçekleştirilmiştir. Bu meydan okuma, canlı yayında naklen tüm dünyaya servis edilen dehşet ile birleşince, "Medeniyetler Çatışması Tezi" temelli ötekinin inşası da kısa sürede gerçekleştirilme imkânı bulmuştur. Bu durum güvenlikleştirme süreçleri ile Amerikan iç politikasında saldırıdan kısa süre sonra onaylanan "Terörizmi Engellemek ve Yok Etmek İçin Gerekli Araçları Sağlayarak Amerika'yı Birleştirme Kanunu (USA PATRIOT)" ile somutlaştırılmıştır. Vatanseverlik Yasası olarak da bilinen mezkûr kanunun iması esasen yeni inşa edilen kimliği ve ona sadakatle özdeşleşen vatanseverliği de içselleştirmeye yönelmiştir (Neocleous, 2011: 79-81). Dış politikada ise Başkan Bush'un "ya bizimlesiniz ya da onlarla" güvenlikleştirmesindeki terörist öteki ise; başarısız devlet, kırılğan devlet, çökmüş devlet, haydut devlet gibi kategorileştirmelerle Afganistan'dan başlayarak ve Irak'la devam eden neredeyse geneli Müslüman olan tüm Ortadoğu ülkelerini içine alan bir coğrafyada anlamını genişletmiştir. Bu anlam genişlemesi, terörizmin kaynağı olarak da görülen bu kategorideki devletlerde çözüm olarak bu devletlerin veya ulusların yeniden inşasını² gündeme getirmiştir. Özellikle günümüzde İsrail'in ağır insan hakları ve uluslararası hukuk ihlali ile yerle bir olmuş Gazze'de, savaşma azim ve iradesi kırılmamış Hamas ve onun meşruiyet sorunu, Gazze'nin kalp ve zihinlere hükmeden bir politik vizyonla yeniden inşasını zaruri kılmaktadır.

Çalışmayı özellikle Afganistan örneği üzerinden ele almamız tesadüfi değildir. Zira yeniden inşa süreçleri içerisinde Afgan ulus inşası, iki kutuplu düzen sonrası dönemde oluşan güç boşluğunun doldurulmasında bir başlangıç ve referans noktası olması hem de diğer örneklerle model olması nedeni ile kayda değer niteliktedir (Özel, 2019: 16). Bu çalışmada ele alacağımız Afgan ulus inşasının başarıya ulaştırılmasında kalp ve zihinlere hükmetmek temelli stratejik bir politik vizyonla tasarlanan taktik seviyeli İl İmar Ekipleri (İİE), dünyada ilk kez bu süreçte oluşturulmuştur. Ardından da Irak örneğinde olduğu gibi kurumsallaştırılarak diğer ülke ulus inşa süreçlerinde yaygınlaştırılmıştır.

Türkiye, İİE yapılanmasına Afgan ulus inşasında edindiği Vardak ve Cevizcan örnekleri bağlamında yabancı değildir. Ancak tüm dünyada çok sınırlı olmakla birlikte Türkiye'de yazında İİE'leri alanındaki çalışmalara neredeyse

¹ Bkz.Turhan ve Aksu, 2011: 74; Özer, 2009:191-210; Yardım ve Karakoyunlu, 2021: 251-262.

² Devlet ve ulus inşası kavramları esasen birbirinden farklı anlamları ifade etmekle birlikte içiçe geçen boyutları nedeniyle bu çalışmada ulus inşası kavramı tercih edilecektir.

hiç yer verilmemiştir. Oysaki ABD liderliğinde yürütülen ulus inşa operasyonlarından; Kosova, Bosna, Haiti, Somali, Irak, Afganistan ve Kuveyt örnekleri içerisinde Haiti hariç tamamı Türkiye'nin tarihsel olarak yakın ilgisi altındaki ülkelerden oluşmaktadır (Dobbins, 2010: 16). Ayrıca farklı boyutlarda cereyan eden diğer ulus inşa örneklerinin neredeyse tamamına yakını da yukarıda zikredilen örneklerde olduğu gibi Türkiye'nin kayıtsız kalamayacağı tarihi, kültürel ve coğrafi yakınlıktadır. Bunlardan Türkiye'nin güvenliğini doğrudan etkileyen sınır komşuları Irak ve Suriye, halen bu ulus inşası süreci içerisinde ilerlemekte; İran ise herhangi bir suni gündemle bile kontrolsüz gelişmelere konu olabilecek kırılganlıktadır. Diğer yandan ABD liderliğinde Batı ittifakı destekli İsrail'in ağır insan hakları ile bezeli yayılmacı politikalarının bölge ülkelerinde yarattığı kırılganlık yeniden inşa süreçlerine evrilme potansiyeli taşımaktadır. Bu bağlamda yukarıda ifade edildiği üzere tüm İslam aleminde kanayan yara olan yerle bir olmuş Gazze'de, savaşıma azim ve iradesi kırılmamış Hamas ve onun meşruiyet sorunu, Gazze'nin kalp ve zihinlere hükmeden bir politik vizyonla yeniden inşasıyla birlikte uluslararası hukuka olan güvenin de yeniden inşasını mümkün kılacaktır. Ukrayna-Rusya çatışması özelinde olduğundan daha fazla olarak Türkiye, bölgedeki çatışma çözümlerinde ve bölgenin yeniden inşasında eşsiz bir konumdadır. Bu konum Türkiye'nin uluslararası müdahale ve insanlık dramlarıyla yüzleşmesini; istemese bile yeniden inşa faaliyetlerinde yer alarak köklü tarihi ve kardeşlik bağları bulunan bu ülkelerdeki olası gelişmelere, diğer ülkelerden farklı proaktif bir politik vizyonla el uzatmasını zaruri kılmaktadır.

Bu politik vizyonun pratikleştirilmesinde İİE yapılanmaları, taktik seviyelerine rağmen, stratejik bir çıkış noktası oluşturulabilmektedir. Zira çökmüş olan devletin ve parçalanmış ulusal kimliğin yeniden inşasında meşruiyet ancak halka görünür ve temas eden yapılar üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. Halkın görünür acil ihtiyaçlarına cevap veren İİE yapılanmaları, bir yandan yeni egemenin meşruiyetini tesis ederken diğer yandan egemenliğinin tüm ülkeye teşmilini sağlamaktadır. Bu da halk nezdinde kabul edilen güvenli bir ortamın yaratılmasında İl İmar Ekiplerini Afganistan örneğinde olduğu üzere önemli bir yumuşak güç ve güvenlik aktörü olarak eşsiz hale getirmektedir.

Ancak bu yumuşak güç üreten güvenlik modellerine ilişkin cevaplanması gereken çok fazla soru bulunmaktadır. Bu çalışmada; "Bir güvenlik örgütlenmesi olarak İİE nedir ve nasıl gündeme gelmiştir?", "Standart bir İİE modeli var mıdır ve varsa farklı modeller nelerdir?", "İİE'nin ulus inşasındaki yeri nedir?", "Yerel halkın insani ve güvenlik ihtiyaçlarına ne şekilde hizmet vermektedir?" sorularına cevap aranacaktır. Bunun için öncelikle literatür taraması yapılmış ardından İİE'nin gelişim süreci, Afganistan'a yapılan uluslararası müdahale süreci içerisinde tarihsel bir bütünlükte incelenerek çıkarımlarda bulunulmuştur. Elde edilen verilerin açık kaynak taramasından elde edilmiş olması ve kaynakların sınırlılığı çalışmanın da sınırlılığına işaret etmektedir. Çalışmanın diğer bir sınırlılığı da İİE yapılanmasının Afganistan'dan sonra başka ülkelerde de oluşturulmuş olmakla birlikte temel niteliklerini koruduklarından Afganistan örneği üzerinden ele alınmış olmalarıdır. Ancak bu sınırlılıklar çalışmanın değerini azaltmadığı gibi temel mantık ve niteliği değişmeyen İİE modellerinin diğer ulus-devlet inşa süreçlerine de uygulanabilirliğinin anlaşılması onun değerini artırmaktadır. Özellikle güncel gündemi nedeniyle çökmüş devlet görünümünde olan Filistin-Gazze ve Suriye örnekleri düşünüldüğünde: Suriye'de yeni yerel hükümetin Türkiye ile işbirliği halinde; Gazze'de de bölge ülkeleri ve Türkiye'nin işbirliğinde yeniden inşada izlenecek stratejiyi pratikleştirebilme imkanı sunduğundan İİE yapılanmalarının anlaşılabilmesini değerli kılmaktadır.

2.İL İMAR EKİBİ VE TARİHSEL ARKA PLAN

İİE, İngilizce Provincial Reconstruction Team adıyla ilk olarak Afganistan'da genellikle askeri bir lidere bağlı birimlerden ve çoğunluğu askerlerden oluşturulan 50-400 personeli bulunan bir yapıda teşkil edilmiştir. Temelde "Süper Sivil-Asker İşbirliği (SAİ)" veya "Süper Sivil-Asker Harekât Merkezi" olarak etki odaklı bir yumuşak güç³ aktörü yapılanmasıdır. İİE'leri genellikle düşmanın askerî açıdan mağlup edildiği ancak düşük yoğunluklu çatışma riskinin devam ettiği ortamlarda ve daha çok çatışma sonrası mücadele kapsamında kalp ve zihin kazanım vasıtası olarak tasarlanmıştır. Temelde bütünleşik bir sivil-asker işbirliği yapılanması olan İİE, kavramsal açıdan 1990'lardan beri var olsa da, ilk kez kurulduğu 2002 yılından itibaren sivil toplum örgütleri ve Birleşmiş Milletler çatısı altında faaliyet yürüten yardım kuruluşları için güvensiz bir ortamın olduğu alanlarda NATO, ABD ve Avrupa ülkeleri tarafından öncelikle Irak ve Afganistan'da kullanılan bir model haline gelmiş, ulus inşası faaliyetlerini kolaylaştırmak için dizayn edilmiştir (Abbazadeh vd.: 2008: 5). Türk Dışişleri Bakanlığı birimlerinde İl İmar Ekibi olarak adlandırılmış

³ Etki odaklı güç yaklaşımında ayrıntılı bilgi için bkz. Özel, 2020.

olmakla birlikte Türk Silahlı Kuvvetlerince Bölgesel İmar Ekibi olarak kullanımı yaygınlaştırılmıştır (Özel, 2019: 180). Esasen İİE'leri fonksiyonel özellikleri ile bir bütün olarak değerlendirildiğinde her iki adlandırmadan daha çok İl Yeniden Yapılandırma Ekibi olarak ifade edilmesinin daha doğru olacağı değerlendirilmektedir ancak bu çalışmada Dışişleri Bakanlığının kullanımı tercih edilmiştir.

İİE'leri, yukarıdaki izahına rağmen esasen ulus inşa sürecinde fonksiyonel olarak önemli bir yumuşak güç aktörü olarak büyütülmüş bir Sivil-Asker İşbirliği faaliyetinden çok daha fazlasını ifade etmektedir. Zira ABD'nin Afganistan müdahalesindeki tarihsel süreç incelendiğinde öncelikle ağır sert güç kullanımı ile egemenliği Taliban rejiminden devralarak ulusal politikaları ile uyumlu yerel güçlere devretme, sonra da yumuşak güç temelli güç kullanımı ile ulus inşası sürecine girilmesi şeklinde iki önemli politik yaklaşıma yöneldiği görülmektedir. Ancak egemenliğin elde edilmesi safhasındaki ağır insan hakları ihlalleri bağlamında ele alınabilecek aşırı sert güç kullanımı ve yaklaşımları Afgan halkının tepkisini de beraberinde getirmiştir. Bu nedenle ülke genelindeki ışgalci güçlere olan tepkinin minimize edilmesi önemli görülerek Sivil-Asker İşbirliği faaliyetlerine girilmiştir. Ancak ABD'nin ele aldığı sivil-asker ilişkileri ile birlikte Sivil-Asker İşbirliği faaliyetleri de eleştiriye uğramış ve bu eleştiri süreci, İİE düşüncesinin oluşmasında çok önemli bir yer edinmiştir (Stapleton, 2009). Bilindiğı üzere Taliban Yönetiminin devrilerek egemenliğin devralınması, ilk aşamada 11 Eylül saldırıları sonrasında ABD liderliğindeki Sonsuz Özgürlük Harekâtı (SÖH) adıyla teşkil edilen koalisyonun Afganistan'a yaptığı askeri müdahale sonrasında gerçekleştirilmiştir. 7 Ekim 2001'de İngiltere ve Kanada ile koalisyon oluşturan ABD, ağır hava bombardımanı ile havadan kritik altyapıları tahrip ederken karadan da Kuzey İttifakı'nın ilerleyişine destek sağlamıştır. SÖH Koalisyonu 13 Kasım 2001'de Kabil'i, 7 Aralık 2001'de de Taliban'ın kalesi Kandahar'ı ele geçirmesiyle Afganistan'da egemenliğı fiilen elde etmiştir (Jones, 2008: 7). Taliban Hükümetinin devrilmesiyle fiilen elde edilen egemenlik sonrası vakit geçirmeksizin ulus inşası sürecine girilmiştir. Bu bağlamda 27 Kasım-5 Aralık 2001'de gerçekleştirilen Bonn Konferansı gerçek anlamda ulus veya devlet inşasının yol haritası olmuştur. Bonn sonrasında 22 Aralık 2001'de Hamid Karzai liderliğinde Afgan Hükümeti oluşturulmuş, meşruiyetin tesisinde önemli görülen seçim takvimi belirlenmiştir. Bu süreçte Afgan ulus inşasında atılan diğer önemli bir adım da Afgan Yönetiminin ülke genelinde mutlak egemenliğı tesis etmesinde yardımcı olmak amacıyla SÖH'dan farklı olarak BMGK'nin 1386 sayılı kararı ile 20 Aralık 2001'de BM bünyesinde Türkiye'nin de dâhil olduğı 18 ülkenin katılımıyla Uluslararası Güvenlik ve Yardım Kuvveti (UGYK)'nin teşkil edilmesi olmuştur (Özel, 2019: 50). UGYK'nın komutası 11 Ağustos 2003'te NATO'ya devredilmiş; Kabil ve çevresi ile sınırlı olan yetkisi de Ekim 2003'te, Afganistan'ın tamamını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İİE'leri de bu süreçte yabancı varlığına olan tepkinin azaltılması maksatlı olarak ilk olarak SÖH'ı kapsamında ABD tarafından Gardez'den başlayarak teşkil edilmeye başlanmıştır. Gerek diğer ulusların sürece katkıda bulunması, gerekse egemenliğe sunduğı meşruiyet katkısı gibi yönlerden faydalı görülmesi üzerine İİE yapılanması, UGYK'nin desteğinde Afgan yönetiminin egemenliğin teşmili planının omurgası haline getirilmiştir. Bu doğrultuda da önce SÖH kapsamında ABD'nin teşkil ettiğı İİE'leri, 2003 yılından itibaren UGYK himayesine devralınmaya başlanılmış, ardından da yeni İİE'leri kurulmaya başlanarak bu yapıların kurumsallaştırılması ve uluslararasılaştırılması sağlanmıştır (Çizelge 1).

Afgan ulus inşa sürecinde kurumsallaştırılan İİE'nin, Afgan Yönetimin egemenliğinin tesis edilmesinde araçsal olarak kullanılması tesadüfi olmamıştır. Zira onlarca yıldır süren çatışma ve rejim şiddeti ile iç içe geçen yoksunluğun Afgan halkı üzerinde açtığı yaralar, kültürel değerleri yok sayan acımasız Amerikan sert gücü ve onun desteğindeki yeni iktidar talipleri tarafından yeni bir şiddet sarmalı ile derinleştirildiğinden halk yabancıları memnuniyetle karşılamamıştır (Demirer vd., 2004: 102-105; Marcelle, 2004: 195). Buradan hareketle ABD liderliğindeki SÖH Koalisyonu, gerek kendilerine yönelik tepkilerin yumuşatılması sayesinde meşruiyet elde etmek, gerek sivil-asker işbirliği faaliyetlerine etkin bir denetim getirmek amacıyla Müşterek Sivil Asker Operasyon Görev Kuvvetini ve bu kuvvet himayesinde de bazı önemli şehir merkezlerinde Koalisyon İnsani Yardım İrtibat Birimlerini kurmuştur. Kiralanan evlerde kalan ve küçük Sivil-Asker İşbirliği devriyeleri olarak görevlendirilen Koalisyon İnsani Yardım İrtibat Birimlerinin misyonu ilk aşamada;

- a. Koalisyonun iyi yüzünü göstererek Afgan halkının kalbini ve zihnini kazanmak,
- b. Yeniden inşa sürecini başlatmak,

c. Amerikan kamuoyunu manipüle etmek, şeklinde çok yönlü olarak tasarlanmıştır (Ruiz: 2009: 57; Mitchell, 2015: 2). Ancak Koalisyon İnsani Yardım İrtibat Birimlerinin Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşları gibi sivil olarak benzer faaliyet göstermeleri, Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşlarının güvenlik riskini artırdığından birbirleri arasında gerilimlere neden olmuştur (Sedra, 2005b: 2-3).

Koalisyon İnsani Yardım İrtibat Birimleri, Kasım 2002’de ABD tarafından önce Müşterek İmar Timleri adıyla, Afgan Hükümeti ile yapılan koordine sonrasında ise İİE adıyla yeniden yapılandırılmışlardır (Stapleton, 2003: 2; Mitchell, 2015: 2; Ruiz, 2009: 57). İİE, isminin değişimiyle birlikte temel amaçlarından sapmadan görev tanımında zamanla değişikliğe gitmiştir. Sedra’nın (2005b: 2) aktardığına göre Şubat 2003’te ABD Büyükelçilik Ofisi tarafından yayınlanan İİE Çalışma Rehberinde İİE’nin öncelikli amaçları: Merkezi Hükümetin nüfuzunu Başkent dışına genişletilmesi; Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşlarına güvenlik şemsiyesi sunulması; bilgi paylaşımını kolaylaştırmak ve küçük ölçekli imar projeleri yürütmek şeklinde ifade edilmiştir. Tüm bunlarla birlikte İl İmar Ekiplerinin Afganistan genelinde gerek konuşlanma alanları ve yapısal pratikleri, gerekse icra ettikleri görevler bir bütün olarak değerlendirildiğinde;

a. Yabancı varlığının ve/veya iş birliği yapılan yönetimin egemenliğinin ülke geneline genişletilmesi,

b. Yabancı varlığının ve/veya iş birliği yapılan yönetimin meşruiyetinin tesis edilmesi,

c. Güvenli adacıklar yaratarak dost unsurlara güvenlik şemsiyesi sağlanması,

d. Ulus inşası bağlamında kamuoyu desteğinin tesis edilmesi şeklinde esasen dört temel amaca hizmet ettiklerini ifade etmek de yanlış olmayacaktır.

Saha pratiklerine bakıldığında İİE’lerinin her birinin farklı alanlara odaklandığı görülse de Afganistan’da bu amaçlarını gerçekleştirmek için öncelikle Güvenlik Sektörü Reformu kapsamında faaliyet yürüttükleri görülmektedir. Bu bağlamda eski savaşçıların silahsızlandırılması, terhis etme ve sivil hayata entegrasyonu, Afgan Milli Ordusunun (AMO) ve Afgan Milli Polisinin (AMP) oluşturulması ve eğitilmesi faaliyetleri ön plan çıkmaktadır. İkinci olarak eğitim, sağlık, ekonomi, sosyal ve kültür sektörel alanlarında hızlı etkin proje gerçekleştirme faaliyetleri ile insani yardım faaliyetleri yürütmüşlerdir. Üçüncü olarak hukuk sistemi ve uyuşturucu ile mücadeleye katkıda bulunulması faaliyetlerine odaklanmışlardır. Dördüncü olarak hizipler arası arabuluculuk, yeniden inşaada görevli sivil toplum örgütlerine güvenlik şemsiyesi sunulması ile koruma ve operasyon faaliyetlerini gerçekleştirdikleri görülmektedir⁴. Son olarak bu faaliyetlere ek olarak İİE’lerinin temel işlevlerinden birisi de kamu diplomasisi veya benzer bir askeri terimle bilgi operasyonlarıdır. İİE üyeleri, yerel yetkililerle ilişki kurma, devriye düzenleme ve projeler inşa etmek için İİE kompleksi dışına çıktıklarında, halkla doğrudan ilişkiler kurmaktadır. Bu iletişim süreci esasen İİE liderine yerel olarak üretilmiş yayınların elde edilmesi, yerelde yabancı varlığının kabulüne ilişkin algıları ölçen sahaya ilişkin bilgilerin elde edilmesi gibi elverşi vasıtalar sunarken; yerelle iletişim ağı kurulması, halkı bilgilendirme kampanyasını geliştirmeye yardımcı olan bilgi operasyonu fırsatı da sunmaktadır (Perito, 2007: 1,12; Ruiz, 2009: 64-65).

Yukarıda ifade edildiği üzere ilk İİE, SÖH kapsamında ABD liderliğindeki Koalisyonun ve Karzai Yönetiminin kontrolünün Afganistan’ın tümüne teşmil edilmesine katkı sağlamak üzere 2002 sonunda Afganistan’ın Gardez⁵ vilayetinde ABD tarafından teşkil edilmiş ve hemen ardından diğer İİE’lerinin inşası sürecine girilmiştir. Ancak Afganistan’ın aşırı yoksul bir ülke olarak ABD’nin kaldıramayacağından çok daha fazla yoksunluğa sahip olması ve Irak operasyonu planları nedeniyle ABD’nin, Afganistan ulus inşa sürecini kontrollü olarak UGYK bünyesinde uluslararası topluma yamama düşüncesine kaydırmasına neden olmuştur. Böylece UGYK’nın Afganistan genelinde yükü omuzlaması ve yürütücülüğünün de ABD liderliğindeki NATO’ya devri şeklinde faydacı bir yaklaşım sergilenmiştir (Ruiz, 2009: 58). Bu maksatla UGYK komutasını 11 Ağustos 2003’te NATO’ya devretmiş ve nüfuzunu İİE’leri vasıtasıyla ülke geneline yayacağı bir politika benimsemiştir. Bu politikanın icrası için BMGK, UGYK’nın başlangıçta Kabil ve çevresiyle sınırlı olan görevini, 13 Ekim 2003’te Afganistan’ın genelini kapsayacak şekilde genişletme kararı vermiştir (UNSC, 2003). Böylece taktik seviyeli yapılar olan İİE’leri hazırlanan plan

⁴ Bkz. Sedra, 2005b: 2; Weinbaum, 2012: 201; Goodson, 2012: 234-235.

⁵ Gardez İİE’nin kuruluş tarihi ile ilgili farklı veriler olup 2002 Kasım ayında kurulduğunun ve işlevsel hale gelmesinin 2003 Şubat ayında gerçekleştiğinin daha doğru bir kabul olacağı değerlendirilmektedir (Bkz. Makel, 2011; Bebbler, 2008; Mitchell, 2015; Malkasian ve Meyerle, 2009; Ruiz, 2009).

doğrultusunda UGYK'nın ülke genelinde genişleme çalışmalarında stratejik bir önem kazanmıştır. Nitekim izlenen yol haritasında SÖH bünyesinde açılmış İİE'lerinin devralınması veya yeni İİE'nin açılması suretiyle öncelikle nispeten daha güvenli ve stabil olan ülkenin kuzey bölgesinden başlayarak ülke genelinde NATO vasıtasıyla UGYK'nın ülke geneline yayılımı süreci başlamıştır. Buna göre 1 Ekim 2004'te Kunduz, Meymene, Feyzabad, Pul-i Humri İİE'lerinin UGYK çatısı altında faaliyete geçmesi ile ülke genelinde genişleme sürecinin ilk aşaması tamamlanmıştır. UGYK'nın Afganistan geneline diğer üç aşamada genişlemesi de benzer şekilde 2006 yılı itibari ile tamamlanmıştır (Özel, 2019: 62-63). Genişlemenin ilk aşamasında ABD'nin uluslararası topluma yaptığı baskı neticesinde 2003 yılı başından itibaren Yeni Zelanda'nın Bamyân'da, Almanların Kunduz'da, İngilizlerin Mezar-ı Şerif'te İİE yapılarına liderlik üstlenmesiyle İİE'leri, uluslararası bir hüviyet kazanmıştır (Runge, 2009: 10-12; Stapleton, 2003: 2). 2003 yılının sonuna kadar Pervan, Herat, Nangarhar ve Kandahar'da yeni İİE'lerinin eklenmesiyle İİE sayısı sekize yükselmiştir. İİE'lerinin teşkilindeki hızlı artış 2004 başında da devam etmiş ve bu yılın başında on bir yeni İİE daha teşkil edilmiştir (Mitchell, 2015: 3; Malkasian ve Meyerle, 2009: 3). Böylece 27 Ocak 2004 tarihi itibariyle, Afganistan'da 14'ü SÖH Koalisyon Güçleri'ne ve 5'i NATO/UGYK güçlerine ait olmak üzere toplam 19 İİE faaliyet gösterir hale gelmiştir. Sonradan diğer İİE'lerinin de açılması ile bu sayı Çizelge 1'de gösterildiği üzere Afganistan genelinde 28'e kadar yükselmiştir.

Çizelge 1: Afganistan'da Teşkil Edilen İl İmar Ekipleri

VİLAYET	İİE	LİDER ÜLKE	KURUCU ÜLKE	KATKIDA BULUNAN ÜLKELER	KURULUŞ	KOMUTANLIK
Kunar	Asadabad	ABD	ABD	ABD	Şub 2004	Doğu Bölge Komutanlığı (ABD)
Pervan	Bagram	Güney Kore	ABD		Kas 2003	
Bamyân	Bamyân	Yeni Zelanda (Eyl. 2003 Sonrası)	ABD	ABD	Mar 2003	
Nangarhar	Celalabad	ABD	ABD		Ara 2003	
Paktiya	Gardez	ABD	ABD		Eki 2003	
Gazni	Gazni	Polonya	ABD		Mar 2004	
Kapisa	Bagram	ABD	ABD	Fransa	2007	
Host	Host	ABD	ABD		Mar 2004	
Lagman	Mihterlam	ABD	ABD		Nis 2005	
Nuristan	Nuristan	ABD	ABD		Kas 2006	
Pençşir	Pençşir	ABD	ABD		Eki 2005	
Lovgar	Pul-i Alem	Çek Cum.	Çek Cum.	ABD	Mar 2008	
Vardak	Vardak	Türkiye	Türkiye		Kas 2006	
Paktika	Şaran	ABD	ABD		Eyl 2004	
Ferah	Ferah	ABD	ABD		Eyl 2004	Batı Bölge Komutanlığı (İtalya)
Herat	Herat	İtalya (Nis. 2005 Sonrası)	ABD	Fransa İtalya ABD	Ara 2003	
Badgis	Kale-i Nev	İspanya	İspanya	ABD	Tem 2005	
Gur	Çagçaran	Litvanya	Litvanya	Hırvatistan Danimarka İzlanda Litvanya ABD	Ağu 2005	

Bedahşan	Feyzabad	Almanya		Belçika Danimarka ABD Moğolistan	Tem 2004	Kuzey Bölge Komutanlığı (Almanya)
Kunduz	Kunduz	Almanya Ar. 2003 Sonrası		Belçika Macaristan ABD	Mar 2003	
Faryab	Meymene	Norveç Eyl 2005 Sonrası	İngiltere		Tem 2004	
Belh	Mezar-ı Şerif	İsveç (Mar. 2006 Sonrası, Finlandiya)	İngiltere	Danimarka Finlandiya Romanya Hırvatistan ABD	Tem 2003	
Baglan	Pul-i Humri	Macaristan (Ek. 2006 Sonrası)	Hollanda	Hırvatistan Bulgaristan ABD Arnavutluk, Hırvatistan, Karadağ	Eki 2004	
Cevizcan	Cevizcan	Türkiye			Tem 2010	Güney Bölge Komutanlığı (İngiltere)
Kandahar	Kandahar	Kanada (Ağ. 2005 Sonrası)	ABD		Ara 2003	
Zabul	Kalat	Hollanda ABD		Romanya, İngiltere	Nis 2004	
Uruzgan	Tarin Kovt	ABD (Ağ. 2006 Sonrası Hollanda, Avustralya)	ABD	Avustralya ABD Slovakya	Eyl 2004	
Helmand	Leşkerghah	İngiltere (May. 2006 Sonrası)	ABD	Danimarka, Estonya, ABD	Eyl 2004	Güneybatı Bölge Komutanlığı (ABD)

Kaynak: Christoff, 2008; Eronen, 2008; Gauster, 2009; Özel, 2019; Makel, 2011 verilerinden faydalanılmıştır.

UGYK'nın ülke genelinde genişlemesi ile başlayan İİE sayısındaki artış, ABD Başkanı Obama'nın Haziran 2011'de ABD'nin 2011'in sonuna kadar Afganistan'da askeri varlığını azaltacağını açıklamasının ardından aksine bir süreci de beraberinde getirmiştir. Bu sürecin bir parçası olarak Afgan Hükümeti, uluslararası toplumdan Afgan kurumlarının kalkınma projelerini yönetme kapasitesini geliştirmelerini sağlayarak İİE'lerini söndürmeye başlamalarını istemiştir. Mayıs 2012'de, ABD ve Afganistan arasında, geçiş süreci ve sonrasında iki ülke ilişkisini düzenleyen Kalıcı Stratejik Ortaklık Antlaşmasını imzalamıştır (SIGAR, 2012: 4-5). Anlaşma doğrultusunda İİE'lerinin ilk söndürme süreci 2012 yazında başlamış ve 2014 sonuna kadar ülkede faaliyet yürüten 28 İİE'nden tamamı misyonlarını tamamlayarak Afganistan'daki varlıklarına son vermiştir (Mitchell, 2015: 3). İİE'lerinin kapatılması esasen bu yapıların görevlerini tamamladığı ve Afgan ulus inşasında "Kararlı Destek Misyonu" adıyla başlatılan ve Afgan Yönetiminin geri plandan desteklendiği bir sürece geçildiği de anlamına gelmiştir.

3. İL İMAR EKİBİ MODELLERİ

Afganistan'da İİE'leri, Gardez, Kunduz ve Meza-ı Şerif'te ortaya çıktığı ilk yıllarda yapısal veya işlevsel olarak herhangi bir kısıtlılık içermeden birbirinden farklı formlarda hayata geçirilmişlerdir. Bunlardan sonraki diğer İİE modelleri ise genellikle bu modelleri kopyalamışlardır. Bu ilk modellere sonradan diğerlerinden farklı ve kendi özgün değerleri ile yeni bir model olarak da ele alabileceğimiz Vardak Türk İİE ve ardından Cevizcan Türk İİE eklenmiştir (Eronen, 2008:114). Esasen ulus inşasına konu ülkelerin bizatihi kendi içerisinde ve birbirleri arasında farklı coğrafi, etnik, ekonomik, siyasi koşul ve yapılarla sahip olması ile değişik tehdit risklerini barındırması tek bir İİE modeli ortaya konulmasını mümkün kılmamaktadır. Bu nedenle sadece Afganistan'da bile İİE'leri yapı, büyüklük ve görev gibi farklı açılardan değişiklikler göstermektedir (Abbaszadeh vd., 2008: 5; Sedra, 2005b: 2). Bu farklılığın kaynağı elbette ev sahibi ülkenin durumu ile ilgili olduğu gibi İİE'ni yöneten, inşa eden veya katkıda bulunan ülkelerin politik yaklaşımları ile de doğrudan ilgili olmaktadır.

Diğer taraftan İİE'lerinin yapısal ve görev niteliği, Afganistan bağlamında değerlendirildiğinde ilki UGYK ve SÖH olmak üzere hangi harekât bünyesinde ele alındığı, ikincisi lider veya katkıda bulunan ülke olmak üzere iki kaynaktan beslenmektedir. Bu bağlamda SÖH'ün kısıtlı yaklaşımı İİE'lerini istihbarat ve operasyon odaklı, güvenlik sektörünü önceleyen bir yapıya sevk etmiştir. UGYK ise her bir ülkenin kendi politik yaklaşımları çerçevesinde daha kapsamlı ve değişken fon ve görev kıstası imkanı sunmuştur. Bu da her biri birbirinden farklı modellerde İİE oluşmasının temel nedenlerine kaynaklık etmektedir. İl İmar Ekiplerinin birbirinden farklılaşmasına kaynaklık eden bir diğer faktör de İİE'nde görev icra eden lider personelin görev ve rotasyon süresi ile ilgilidir. Görev ve rotasyon süresi en basit olarak proje süre ve yaklaşımlarında farklılıklara neden olmaktadır. Bu da İİE'lerinin en hassas yapısal zaaflarından birine işaret etmektedir. Çok sık rotasyona tabi tutulan İİE personelinin görev döngüsü, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte sivil personel genellikle on iki ay, askeri personel ise 6-9 aylık periyotlarda değişiklik göstermektedir. Sık sık yapılan personel değişimlerinin bir sonucu olarak da İİE'leri, sorumlu kişilerin politik vizyon ve uzmanlıkları doğrultusunda öncelik, hedef ve programlarını da değiştirmek durumunda kalmışlardır (Makel, 2011: 15, 28; Eronen, 2008: 9-10; Mitchell, 2015: 3). Ancak tüm bu değişkenlikler, bizim örnek bir İİE modeli ortaya koymamıza, bunları tanımlama ve kategorize etmemize de engel teşkil etmemektedir. Bu bağlamda öncelikle İİE'lerini görev ve yapı olmak üzere temelde iki farklı türde ele almak mümkündür. Buna göre İİE'leri yapısal olarak; tek uluslu veya çok uluslu, sivil veya askeri yapılı, tek veya çok liderli, müstakil veya gömülü yönlerinden birbirlerinden farklılaşmaktadır. Görev yönünden ise; güvenlik sektörünün yapılandırılması, idari ve sivil yapıların yapılandırılması, etkin kısa vadeli kapasitif inşaa projeleri yürütülmesi, insani yardım, eğitim, sağlık, tarım, arabuluculuk, operasyonel faaliyet gibi değişik alanlara odaklanmaları yönüyle farklılaşabilmektedir.

Afganistan'da görev icra eden İİE'leri incelendiğinde genel olarak birbirlerinden ayrıışan dört farklı İİE modelinin genel çerçeveyi ortaya koyduğu ifade edilebilir. Bunları:

a. İki ile beş arasında sivil olmak üzere ortalama 80 personeli olan, bir askeri komutanın önderliğinde; hızlı etkin projelere öncelik vererek ve genellikle istikrarsız alanlarda faaliyet gösterme yeteneğinde tasarlanan ABD modeli,

b. Yaklaşık 30'u sivil, ortalama 100 personeli olan, bir sivil tarafından yönetilen, yerel kapasite geliştirme vurgusu ile yarı istikrarsız alanlarda faaliyet gösterme becerisine sahip İngiliz modeli,

c. Yaklaşık olarak 20'ye yakını sivil olmak üzere ortalama 400 kişilik personelden oluşan, askeri ve sivil, çift başlı liderlik yapısı ile uzun vadeli sürdürülebilir kalkınmaya vurgu yaparak ve stabil alanlarda faaliyet yürüten Alman modeli (Abbaszadeh vd., 2008: 5),

d. Yaklaşık altı kişilik sivil ekip olmak üzere 100 personeli olan, bir sivil koordinatörün önderliğinde; hızlı, etkin ve halkın temel ihtiyaçlarını gözetken projelere vurgu yapan ve istikrar durumu önemsenmeksizin toplumun genel kabulünün olduğu bölgelerde faaliyet gösteren Türk modeli başlıkları altında sıralamak mümkündür.

3.1. Amerikan Modeli

ABD, ilk İİE'ni Şubat 2003'te Gardez'de faaliyete geçirerek İİE ağının yaratılmasında yeni bir dönem başlatmıştır. Bu aynı zamanda egemenliğin inşası ve yayılmasında diğer İİE modelleri ile birlikte Afgan ulus inşasında yeni bir sürecin yol haritasının taktik seviyedeki haritalanmasına işaret etmektedir. Amerikalılar İİE'lerini UGYK çatısı altında olmayan ancak kendi liderlik ettikleri SÖH bağlamı ve çatısı altında tasarlamışlardır (Eronen, 2008: 14). Amerikan İİE'nin en ayırt edici özelliği Romanya ve Güney Kore'nin desteklediği Kalat ve Bagram istisna olmakla birlikte başka bir ülke ile iş birliğine gitmeksizin kendi liderliklerinde faaliyet yürütmüş olmalarıdır. ABD bu modelleri sonradan geliştirerek Irak'da da açtığı 24 İİE'ne de modellemiş ve coğrafi olarak yaygınlaştırmıştır (Perito, 2008). Genel olarak bakıldığında ABD'nin üç farklı İİE modeline sahip olduğu görülmektedir. Afganistan'da oluşturulan ABD İİE modellerinin 50-120 arasında personeli olmakta, askeri bir lider⁶ komutası altında ve genellikle ortalama 80 kişiden oluştuğu görülmektedir. Amerikan modeli; genellikle sınırlı sayıda USAID, Dışişleri Bakanlığı ve bazen Tarım Bakanlığı temsilcilerinden oluşan 2 ile 5 arasında bir sayıda sivil personel barındırmaktadır⁷. Diğer personelin ise tamamı askeri unsurlardan oluşmaktadır (Perito, 2008: 1-2). Irak'ta bulunan İİE'leri, Afganistan'daki İİE'lerinden farklı olarak daha büyük üslerin koruma desteği altında 30'a yakını yerel personel olmak üzere 60-

⁶ İstisnai olarak Penşir İİE, sivil bir lider komutasında tasarlanmıştır (Bkz. Eronen, 2008:15; Abbaszadeh vd., 2008: 50.)

⁷ Bkz. Abbaszadeh vd., 2008; Eronen, 2008; Sedra, 2005b: 2; Runge, 2009.

90 üyeden oluşan daha küçük yapılar olarak oluşturulmuştur (Perito, 2007: 4). Ocak 2007’de ise gömülü İİE (ePRT), adıyla çok daha küçük yeni bir İİE formunu tasarlanarak hayata geçirmişlerdir. Bu yeni model, takım lideri, kıdemli gelişim uzmanı, Sivil-Asker İşbirliği subayı ve iki dil-kültürlü danışman olmak üzere dört önemli üyeden oluşmaktadır. Bunlara ayrıca 8-12 sivil uzman ve birkaç askeri personel de destek vermektedir.

ABD liderliğindeki İİE’leri, ağırlıkla yüksek tehdit içeren Afganistan’ın güney ve doğu bölgelerinde faaliyet yürütmüştür. Bu bağlamda hem yerel ordu kuvvetlerinin eğitimi hem de operasyonel maksatlı devasa büyüklükte üsler teşkil edilmiştir. Afganistan’da edindikleri tecrübe sonrasında Amerikalılar, İİE modelini, Irak’ı işgal sürecindeki savaş ortamına da ithal etmişlerdir (Runge, 2009: 26). ABD’nin, ulus inşa sürecinde egemenliğin tesisi ile birlikte meşruiyetin tesisinde oynadığı rol bağlamında İİE’lerini, yoğun çatışma sonrası dönemde savaş yorgunu halkın temel beslenme, sağlık gibi acil ihtiyaçları temelli projeler ile kalp ve zihin kazanım yönündeki etki odaklı yumuşak güç uygulaması olarak tasarladığı görülmektedir. ABD’nin çatışma alanlarındaki ağır insan hakları ihlalleri temelindeki kötü şöhreti, Amerikan İİE’lerinin meşruiyet ve halkın kabulü önündeki önemli engellerindendir (Akbaş, 2011: 4; Sakınç, 2004: 9-29). Ancak Afganistan örneğinde görüldüğü üzere, halkı ve yönetiminin içerisinde olduğu büyük çıkmaz ve yoksunluk dolayısıyla Amerikan İİE’nin faaliyetleri, ABD’ye olan tepkinin görünürlüğünü de geri plana itmektedir.

Amerikan politik vizyonuna işlevsellik kazandırmakla birlikte Amerikan İİE modeli, İİE konseptine yönelik eleştirilerin de kaynağı haline gelmiştir. Nitekim hedef kitlenin kazanılması bir yana daha en baştan itibaren küçük ölçekli ‘hızlı etki’ geliştirme projelerinin uygulanmasına yönelik aşırı odak noktası geliştirme, üniformasız sivil çalışma eğilimi ve şartlı yardımda bulunma tutumları nedeniyle yukarıda ifade edildiği üzere insani yardım faaliyetleri yürüten Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşlarının öfkesini üzerine çekmiştir. Bunda STK’ları ile kesişen faaliyetlerde bulunmalarının yanında, istihbari ve askeri harekât yürütmüş olmaları kaynaklı STK’larının güvenliğini riske etmeleri etkili olmuştur (Eronen, 2008:16-17). Amerikan İİE’leri ile ilgili bir başka eleştiri konusu da politik yaklaşım ve temel hedeflerindeki belirsizlikler ile ilgilidir. Nitekim Bonn süreci ile meşrulaşan Afgan Hükümetinin kontrolünün ülke geneline yayılarak güvenliğin sağlanması amaçlı yaygınlaştırılan İİE’leri, ABD özelinde ele alındığında ABD’nin SÖH askeri hedeflerini önelediği ve buna uygun tasarlandığı görülmektedir. Nitekim 2004 yılında Amerikan askerlerinin Gazni’de bir köyde dokuzu çocuk pek çok masum insanı öldürmesi sonrasında İİE vasıtasıyla faaliyet yürütme gayreti, samimi bulunmayarak yerel toplum tarafından reddedilmiştir. Bu tür örnekler ülkedeki yabancı varlığına olduğu kadar işbirliği edilen Afgan Hükümeti ve bölgedeki insani yardım kuruluşlarının da toplum nezdindeki meşruiyetine gölge düşürmüştür (Sedra, 2005b: 3). Tüm bu eleştirilere rağmen İİE’leri, ABD politikalarının gerçekleştirilmesinde etki tabanlı güç uygulaması olarak önemli katkılarda bulunmaktadır. Bu bağlamda Amerikan İİE’leri görevini icrada iki önemli araca sahiptir. İlki yeniden inşa projelerinde komutanlarının bürokratik engellere takılmadan Komutan Acil Etki Programı (CERP) çerçevesinde aylık 100.000\$’a kadar harcama imkânı veren yetkiye sahip olmasıdır. Ayrıca daha büyük bütçeli projeler merkez karargâhı onayı ile gerçekleştirilirken, USAID vasıtasıyla da daha büyük kaynak kullanım imkânı bulunmaktadır. İİE’nin görevini icrada ikinci önemli araç ise yerel Afgan liderler ile yapılan düzenli toplantılardır (Malkasian ve Meyerle, 2009: 7-9). İİE’lerinin bir çatışma ortamında dahi yerel güçler ile kesintisiz bir iletişim vasıtası olması, faaliyet yürütülen ülkede yabancı varlığına çok önemli avantaj yarattığı aşikârdır.

3.2. İngiliz Modeli

Yaklaşık 30’u sivil olmak üzere 100 kişiden müteşekkil olan İngiliz modeli (Abbaszadeh vd., 2008: 5), ilk İİE modelleri olan Gardez, Bamyan ve Kunduz İİE’lerinden çıkarılan dersler neticesinde nispeten daha istikrarlı ve güvenli olan Afganistan’ın kuzey bölgesi şartları doğrultusunda tasarlanmıştır (Stapleton, 2003: 7). İngiliz modelinde, Savunma Bakanlığı (MoD), Dışişleri ve Commonwealth Ofisi (FCO) ve Uluslararası Kalkınma Bakanlığı (DfID) temsilcilerinden oluşan ve Alman modeline benzeyen üçlü bir yönetim sistemi ile işlerlikte bulunmaktadır (Eronen, 2008: 21). ABD politikalarının tamamlayıcısı ve yakın ortağı olarak rol üstlenen İngiltere’nin, İİE yaklaşımında da ABD’nin siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel ulus inşası stratejik hedeflerini benimsediği görülmektedir. Mezar-ı Şerif’te operasyonel hale getirilen İngiliz İİE modeli, Temmuz 2003’te SÖH koalisyonu altında olmakla birlikte Amerikan orjinli olmayan ilk İİE’dir. Mezar-ı Şerif’te kurulan İİE’nden sonra buranın faaliyet bölgesinin parçalanması suretiyle Faryab ilinde Meymenah’ta ikinci İngiliz İİE açılmış, ancak burayı Norveç ve

⁸ Bazı kaynaklarda farklı rakamlara da yer verilmektedir. Örneğin Ruiz’e (2009: 71) göre rakam 25.000 dolardır. Bu değişimde yerel ve dönemsel politik ihtiyaçlar etkili olmaktadır.

İsveç'e devrederek Helmand'da bulunan İİE Mayıs 2006'da Amerikalılardan devralınmıştır (Eronen, 2008: 20). İngiliz modeli İİE'leri, Amerikan partnerlerinin de danışmanlık desteğini almış (Brandsetter, 2005:7), Hükümet dışı İnsani Yardım Kuruluşları vizyonuna yakın bir yaklaşım sergilemiştir (Sedra, 2005b: 3). Bununla birlikte İngiliz modelinde esasen güvenlik sektörü reformuna ve yerel yönetim altyapısına ilişkin hususlara odaklanıldığı görülmektedir. İngiliz modelinin tasarım planında; iç içe geçen en başta "etki" ardından "gözlem ve raporlama" ve daha sonra sınırlı olarak belirlenen "yeniden inşa" misyonu temelinde güvenlik sektörü reformu, yerel kurumsal yapılanma ve kapasite inşasına destek ve ekonomik kalkınmanın desteklenmesi görünür öncelikli genel faaliyet alanları olarak belirlenmiştir. Tüm bunlarla birlikte İngiliz modelinde sınırlı fonlanma ve personel ihtiyaçları gözetilerek daha maliyetsiz faaliyet alanlarına yönelmişlerdir. Bu bağlamda diyalog yoluyla yerel husumetli taraflar ile STÖ'ler arasında aracı rol üstlenerek yerel halkın sempatisini kazanma yönünde faaliyetler sergilenmiştir (Stapleton, 2003: 8). Her ne kadar İngiliz İİE, operasyonel olarak sınırlı bir mücadele kapasitesi üzerinden faaliyet yürütmüş ise de Sedra'ya (2005b: 3) göre büyük ölçekli hizipsel çatışmaların engellenmesinde faydalı olduğu ifade edilmektedir. Bunun için de bölgenin sosyo-kültürel yapısına ABD'ye nazaran daha duyarlı bir rol sergilemekte, Amerikan görünür sert güç kullanım stratejisine ihtiyatlı yaklaşmaktadır. Ayrıca Stapleton'a (2003: 8) göre İngiliz modelini, kuvvet yapısı bağlamında kolluk yeteneği de barındırması, çatışma yeteneği yoğun Amerikan modelinden ayırtmaktadır. Bununla birlikte İngiliz İİE'nin yapısal olarak nispeten güvenli ve iş birliğine uygun bölgelerde faaliyet yürüttüğü de gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Bunlarla birlikte Afgan ulus inşası kapsamında güvenlik sektörü reformunun ana bileşenlerinden olan uyuşturucu ile mücadelenin İngiltere liderliğinde yürütüldüğü göz önüne alındığında, sürekli artış gösteren haşhaş ekim alanları ve uyuşturucu üretimi yazında ve medyada ele alındığının aksine İngiliz modelinin görünen hedefler yönünden başarısının şüphesi hakkında da ipuçları vermektedir. Her ne kadar odaklandığı Güvenlik Sektörü Reformunda başarısız olduğu görülse de Eronen'e (2008: 41) göre insani yardım faaliyetlerinden uzak durarak uluslararası yardım kuruluşlarının tepkisini çekmemesi bağlamında daha uygun bir model olarak görülmektedir.

3.3. Alman Modeli

Afganistan'daki varlığını NATO misyonu ve ABD liderliği altındaki Batı kimliği bağlamında ele alan ve bu minvalde güvenliğinin Hindukuş dağlarından başlaması gerektiği yönünde söylem geliştiren Almanya, Afganistan'daki en büyük üç askeri güç varlığından biri olarak faaliyette bulunmuştur (Runge, 2009: 12). Almanların Afganistan'a UGYK bağlamında dahli de nispeten güvenli olan kuzey bölgesi ile sınırlı olmuştur. Nitekim Alman Hükümeti tarafından riskli olan güney bölgelerinde Alman birliklerinin kullanılmaması yönünde kısıtlama getirilmiştir (Abbazadeh vd., 2008: 26-27). Dolayısıyla Almanlar, kendilerine binlerce kilometre uzaklığındaki bir coğrafyada potansiyel zayıflarının yaratacağı kamuoyu baskısının önüne de geçmek için yabancı varlığının daha fazla kabul gördüğü ve buna bağlı olarak düşük tehdit ortamı sunan kuzey bölgesinde görev icra etmeyi politik bir vizyon olarak belirlemişlerdir.

ABD'nin, İİE'lerinin ülke geneline yayılarak uluslararasılaştırılması yaklaşımına olumlu yaklaşan Almanya, bu sürece 2003 yılı sonunda Kunduz İİE ile katılmıştır (Brandsetter, 2005: 8). Almanya, düşük tehdit riski analizi ve Özbekistan'a yakınlığı nedeniyle yararlanılacak lojistik destek imkânı doğrultusunda tercih edilen ve Kunduz'da Amerikalılardan devralınan İİE'nden sonra Eylül 2004'te Feyzabad'da ikinci İİE'ni faaliyete geçirmiştir. Kunduz'daki İİE, Feyzabad'da bulunan İİE'ne göre çok daha fazla stratejik bir yapıya sahiptir. Öncelikle Kunduz İİE, Feyzabad'a göre daha az izole ve şehrin büyüklüğü nedeniyle çok daha önemli görüldüğünden büyük kapasiteli olarak teşkil edilmiştir (Abbazadeh vd., 2008: 26-27). Amerikan modelindeki eleştirileri de göz önüne alan Almanlar, Afganistan'da teşkil ettiği İİE'lerinde Dışişleri, İçişleri, Savunma, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı olmak üzere dört bakanlık biriminden öncelikli olarak istifade etmiştir. Alman modelinde askeri ve sivil yapı, görev yönünden keskin olarak birbirinden ayrılmaktadır. Askeri ve sivil yapıların siyasi tek görev altında birleştirilerek askeri ve sivil yapıyı ikili yönetime sahip olması özelliği, esasen diğer modellerden farklılaşmasını da beraberinde getirmektedir. Ancak bu durumun Alman modeline avantajlar sağladığı hususu tartışmalıdır. Zira bakanlık birimleri arasında özellikle askeri yapı içerisinde yer almak istemeyen Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı (BMZ), personelinin görev niteliğini de ileri sürerek farklı bir yerleşkede faaliyet yürütmeyi tercih etmesi birimler arası yaklaşım çatışmalarına da işaret etmektedir⁹.

⁹ Bkz. Hochwart, 2009: 14; Gauster, 2008: 12; Runge, 2009: 13, 21

Alman modelinde askeri yapı, genel olarak İİE'nin güvenliği, küçük etkin Sivil-Asker İşbirliği faaliyetleri ile sınırlı yerel güvenlik faaliyetlerini icra ederken; dış ilişkileri yürüten sivil lider ise İİE'nin resmi lider yüzü olarak diğer faaliyet ve ilişkileri yürütmüştür (Abbazadeh vd., 2008: 26-27, 29). Bu bağlamda Dışişleri Bakanlığının temsil edildiği birim politik alandaki faaliyetleri yürütürken, Savunma Bakanlığı birimleri güvenlik ile ilgili alanda faaliyet yürütmüştür. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı birimleri yeniden inşa ve imar alanında uzman desteği sağlarken; İçişleri Bakanlığı birimleri ise daha çok polis eğitimi ile ilgili alanlarda faaliyet yürütmüştür (Eronen, 2008: 19-20; Brandsetter, 2005: 9-10; Abbazadeh vd., 2008: 26-27; Runge, 2009: 1). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı, İİE'de fonların aktarılmasından tek yetkili olmakla birlikte kararlar diğer yönetim birimlerin katılımı ve konsensus sağlanarak alınmaktadır (Abbazadeh vd., 2008: 28).

Tek uluslu ülke modelini benimseyen Amerikan ve Türk modelinden farklı olarak Alman modeli; Belçika, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Macaristan, Romanya ve Amerika Birleşik Devletleri'nin de katkıda bulunduğu çok uluslu bir yapıda faaliyet yürütmüştür (Eronen, 2008: 18). Alman modelinde, yaklaşık olarak 10-20 sivil ve toplamda genellikle 400 kişiden fazla personel yapısı ile diğer modellere göre daha fazla personel istihdamına gidilmiştir¹⁰. Alman İİE'leri diğer İİE'lerine göre büyük bir personel yapısı ile birlikte teşkil edilmiş olmasına rağmen sınırlı şekilde askeri harekât faaliyetinde bulunmuştur (Eronen, 2008: 18-20). Mezar-ı Şerif'te bulunan üstün Haziran 2006'dan itibaren Kuzey Bölge Komutanlığının komutasını da üstlenen Almaya, güvenlik sektörünün yapılandırılması bağlamında Avrupa Birliği Polis Misyonu (EUPOL) çerçevesinde Afgan polis gücünün inşasının da liderliğini yürütmüştür. Alman İİE'nin faaliyetleri genel olarak incelendiğinde; içme suyu temini ve sulama suyu sistemlerinin geliştirilmesi, yol inşası, sağlık merkezi inşası, okul inşası, öğretmen, hâkim, Afgan polis ve askeri gücü eğitimi olarak sıralanabilir (Abbazadeh vd., 2008: 26, 29; Runge, 2009: 13-14). Yoğun personel istihdamına rağmen Alman modelinde 4 ay¹¹ gibi kısa rotasyon süresi uygulanmıştır (Eronen, 2008: 19-20). Bu durum Alman modelinin en hassas yönünü ortaya çıkardığı ifade edilebilir.

3.4.Türk Modeli

Türkiye ilki 2006 yılından itibaren Vardak ilinde, ikincisi 2010 yılından itibaren Cevizcan'da olmak üzere Afganistan'da iki İİE ile faaliyet yürütmüştür. Türk İİE modeli, Türkiye'nin Afganistan'da halka silah doğrultulmaması yönünde geliştirdiği milli kısıtlamaları nedeniyle, İl İmar Ekipleri içerisinde güvenlik amaçlı askeri harekât faaliyetlerinden kendini tamamen arındıran, yerel halkın temel ihtiyaçları doğrultusunda hareket eden tek İİE modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk modelinde, sivil nitelikli ancak jandarma ve emniyet birimleri de dahil askeri unsurlar da barındıran sivil liderli bir yapı esas alınmıştır. Bu bağlamda Türk İİE, diğer İl İmar Ekiplerinden farklı ilk ve tek model olma özelliğiyle ayrılmaktadır (Özel, 2019: 179-180). Türk İİE'leri sayıları dönemsel olarak değişmekle birlikte yaklaşık olarak: İİE yerleşkesinde güvenlik ve görev sahasında koruma şemsiyesi sunan jandarma dahil 65 askeri personel; sivil personelin güvenliği ve yerel polis gücünün eğitim faaliyetlerini yürüten 30 emniyet hizmetleri sınıfı personeli; yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda proje geliştiren 1 TİKA, 1 Tarım Bakanlığı, 2 Sağlık Bakanlığı ve 2 Dışişleri Bakanlığı personelinden oluşan yaklaşık 35 personel ve yeteri kadar yerel tercüman ve hizmetliden oluşan bir kadroyla faaliyetlerini sürdürmüştür. Türk İİE'lerinin faaliyetleri incelendiğinde daha çok yerel halkın görünür acil ihtiyaçları doğrultusunda kısa etkin projeler yürüttüğü görülmüştür. Ancak TİKA ile koordineli olarak da daha büyük bütçeli faaliyetler üzerinde de durduğu görülmektedir. Bu bağlamda yerel halkın temiz su kaynaklarına erişimi ve sanitasyon, okul inşası, sağlık ocağı inşası ile eğitim öğretim ve sağlık hizmetlerinin sunumu, tarımsal faaliyetler, insani yardım ve gıda yardımı ile polis eğitimi faaliyetleri öncelik verilen faaliyet alanlarını oluşturmuştur. Buna göre kabaca bir sayı vermek gerekirse sosyal ve insani yardımlar bir yana sadece Vardak İİE kanalıyla 21 okul, 11 klinik, 10 tarımsal tesis projesi hayata geçirilerek yerel halkın hizmetine sunulmuştur¹².

Kuzey bölgesinde teşkil edilen Cevizcan İİE, nispeten istikrarlı bir alanda faaliyet yürütürken, Vardak İİE çatışma yoğun, istikrarsız bir bölgede faaliyet yürütmüştür. Türk İİE'leri, farklı risk yoğunluğuna sahip bölgelerde teşkil edilmiş olmakla birlikte her iki ülkenin tarihi, dini ve kültürel bağları nedeniyle her iki ülke unsurları karşılıklı tehdit algısı hissetmemiş böylece güvenlik ihtiyaçlarından ziyade yerel halkın temel ihtiyaçları doğrultusunda projelere odaklanmışlardır. Yerel halkın Türk varlığını genel kabulü, diğer yabancı ülke unsurlarının birlikte faaliyet yürütme

¹⁰ Bkz. Çizelge 2.

¹¹ Tüm birimler 4 ay rotasyon süresine tabi olmayıp birimden birime değişkenlik göstermektedir.

¹² Bkz. Özel, 2019: 179-191, 227-231

taleplerine neden olmuştur. Ancak Türkiye'nin diğer ülkelerle müşterek yapılanma modelinden kaçınarak tek uluslu yapılanma modeli tercihinin Türkiye'nin tarihi ve kültürel bağlarının olduğu bölgelerde Türkiye'ye etki tabanlı güç yaklaşımında avantajlar sağladığı görülmektedir. Türk modelinin diğer modellerden çok daha avantajlı değerlendirilmesinin temel nedeni esasen görev ve teşkilatlanma politikasının, Türkiye'nin geliştirdiği uluslararası politik yaklaşımı ile kendi ulusal değerleri ve Afgan ulusal değerlerini eşleştirebilme kapasite ve yeteneğinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin etki tabanlı güç uygulaması diğer modellere göre üstünlük göstermektedir. Türkiye'nin geliştirdiği yaklaşımı etki tabanlı değerlendirdiğimizde; esasen asker, jandarma ve polis birimlerinin İİE'nde üniformalı görev icra biçimleri ele alındığında sert güç unsuru olarak İİE'nin en temel ve çoğunluk personel yapısıdır. Ancak bu sert güç unsurları, etki tabanlı bir yaklaşımla hem Türkiye'nin uluslararası politikası kapsamında terörle mücadele veya uyuşturucu ile mücadele adı altında Afgan halkı ile bir çatışma riskinden uzaklaşmış, hem de kültürel yakınlık nedeni ile devlet yardımlarının dışında her bir personel dini vecibe gereği de zekât, fitre gibi kültür tabanlı bireysel yardımlarla Afgan halkının kültürel bağlamda benzeri veya eşdeğeri olduğunu davranışsal olarak göstermiştir. Ayrıca sert güç unsurlarının ağır silahla donatılmış zırhlı personel taşıyıcılarından bu silahları uzun bir dönem depolarına kaldırdığı, sert güç unsurlarının halk içinde faaliyet yürütürken diğer ülke personelinin aksine güvenlik riski nedeni ile aşırı tedirginlik göstermemesi bir yana kendinden ve yerel halktan emin bir tutum sergilediği gözlemlenmiştir. Bu da yerel halkın Türklere ve doğal olarak Türk sert güç unsurlarının her türlü faaliyetine güvenle yaklaşmasına neden olmuştur. Tüm bu hususlar Türk modelinde göze çarpan diğer önemli bir avantajı da beraberinde getirmektedir. Zira İİE'lerinin en çok eleştiriye tutuldukları insani yardım ve kalkınma hedeflerini askeri hedeflerle karıştırmaları, böylece Hükümet dışı İnsani Yardım Kuruluşları çalışanlarının da güvenliğini tehlikeye attıkları yönündeki bağıntı Türk modelinin benimsediği politik yaklaşım içerisinde eriyerek bir nevi bütünleştirici bir boyut kazanmakta, sert güç unsurlarının kaba yönünü ehlileştirerek yumuşak güç unsuruna dönüştürmektedir.

4.SONUÇ

Yumuşak güç üreten bir güvenlik örgütlenmesi olarak tasarlanan İİE'lerinin yukarıda izah edilen çok boyutlu işlevlerine rağmen görevlerini yerine getirirken çok iyi bir mühendislikten geçmediği de kıymetlendirmeye açıktır. Zira İİE'lerinin görev icra edilen bölgenin coğrafi, ekonomik ve sosyo-kültürel yapısının da etkili olduğu birçok nedenin yanında kendi iç dinamikleri kaynaklı sorunlarla da yüzleşmektedir. Bu sorunları farklı başlıklar altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki güvenlik şemsiyesi sunacak askeri güç eksikliği veya mevcut askeri kapasitenin görevini icra edecek yeterlilikten uzaklığıdır. Şüphesiz bu durum karşı gücün yeterlilikleri ile ilgili olduğu kadar, İİE faaliyeti yürüten ülkenin yerel halka yaklaşımı, yoğun insan hakları ihlallerinde bulunup bulunmadığı, yerel halkla olan kültürel yakınlığı gibi birçok etkenden beslenmektedir. İİE'lerinin yüzleşmek zorunda kaldığı ikinci temel sorun personelinin katı rotasyon programları kaynaklı 'kurumsal hafıza' eksikliğidir (Sedra, 2005a: 4). Genellikle bir yıla varmayan rotasyon süreleri, yerel halkın talep ve ihtiyaçlarına yönelik gerçekleştirilecek projelerin tespiti, tanımlanması, icrası ve geri beslemelerin alınması gibi bazen iç içe geçen süreçlerin bazen tasarımı aşamasında kalması, bazen askıda bazen de beklenen etkiden uzak gelişen yürütülmelerine neden olmaktadır. Ayrıca katı rotasyon süreleri kapsamında görevi devralan ve devreden lider personelin farklı öncelik yaklaşımları da bu sorunun tuzu biberi olabilmektedir. Verilen sözlerin yerine getirilmediği şeklinde yaratılan bu algı, zaten yabancı varlığının en temel sorunu olan güven sorununu büyütürken yerel iletişim ağlarının sürekliliğinin kopmasına neden olmaktadır (Runge, 2009: 23). Üçüncü olarak yerel hızlı etkin projelerin yürütülmesinde yetersiz saha uzmanlığı da kayda değer sorunlardan biridir. Zira yurt dışı görevlendirmelerinde yerel sorunlardan uzak personel seçim kriterleri ve seçilen personelin yerel ihtiyaçlara cevap verme kapasitesi her zaman uyumlu bir eşleşmeye dönüşmemektedir. Bunun tersi olarak da bazen İİE'lerinin görünen amacının gelecek inşasına yönelik bir inşaa çabası olmakla birlikte hızlı etkin projelere aşırı odaklanım da yüzleşilen sorunun bir parçası olabilmektedir (Brandsetter, 2005:12). İİE'lerin yüzleşmek zorunda kaldığı dördüncü bir sorun da farklı kurumsal kültüre sahip temsilcilerin belirli kısa süreli görev uyumlarının sağlanması ile ilgilidir. Birlikte çalışma tecrübesi olmayan farklı kurum kültürüne sahip birim temsilcilerinin kurumsal ve bireysel yaklaşımlarından arındırılarak müşterek bir paydaya evrilmesi her zaman mümkün olmadığı gibi geri plan çatışmalarının da temeli olabilmektedir. İİE'lerinin yüzleşebileceği önemli bir başka sorun da İİE faaliyeti kapsamında bayrak gösteren ülkenin güç kullanma stratejisi ile ilgilidir. Zira çatışma hukukunu yok sayan, evrensel değerlerden uzaklaşmış, bir yandan yerel kültürel değerleri yok sayarken bir yandan da kısa vadeli projelerle halkın yanında olduğu yönünde kamu diplomasisi yürüten bir ülkenin sert güç unsurlarının başarılı olmasının beklenmesi de mümkün değildir. Nitekim bu tür zihin

operasyonları, kendi meşruiyeti kadar yerelde benzer faaliyet yürüten STK'ların da meşruiyetini baltalamaktadır. Örneğin Afganistan'da faaliyet yürüten, insani yardım kuruluşu Medecins Sans Frontieres'in 24 yıldan uzun bir süre faaliyet yürütmesi sonrasında çalışanlarının beşinin Haziran 2004'te hükümet karşıtı gruplar tarafından öldürülmesi ve sonrasında faaliyetlerini askıya alması bunun güzel bir örneği olmuştur (Sedra, 2005b: 1). Dolayısı ile Afganistan gibi gelişmekte olan ülkelerde yürütülen askeri operasyonların başarısı için yerel halkın kabulünün önem kazandığı misyonlarda, aşırı sert güç kullanan unsurların, insani yardım kuruluşları gibi yumuşak güç unsurları ile aynı mekânda ve zamanda örtüşen benzer görevler icra etmesi halinde birbirlerinden farklı ancak birbirlerini tamamlayıcı rollere yönlendirilmeleri gerekmektedir (Mitchell, 2015:1). Son olarak ifade edebileceğimiz bir başka sorun da İİE'leri için standart kurumsal bir çerçeve oluşturulamaması ile ilgilidir. Zira İİE'lerinin; teşkilatlanma, amaç, görev niteliği gibi yönlerden tek bir reçeteye tabi olmaması kurumsal bir hafızanın yaratılmasında zorluklara neden olmaktadır. Bir kıyas imkânı sunması açısından Afganistan özelinden hareketle İİE modelleri arasındaki ayrışma ve benzerlikler aşağıdaki çizelgede sunulmuştur. Esasen diğer modellerden farklılıklar bir yana bir ülkenin kendi modelinde bile her bir coğrafi bölgedeki tehdit durumu, ulusal ve uluslararası öncelikler, yerel ihtiyaçlar gibi pek çok nedenden dolayı farklı yapılanma ihtiyaçlarının zarureti ortaya çıkmaktadır. Ancak daha pozitif bir pencereden bakıldığında ise tek bir reçeteye bağlı olmayan esnek kurgulanma vizyonu da durum ve vazifenin doğru tahlili ile avantaja dönüşebilecektir.

Çizelge 2: İl İmar Ekipleri Yapısal ve Faaliyetsel Kıyas Çizelgesi¹³

Yapı/Görev	ABD	İngiliz	Alman	Türk
Faaliyet	Jeo-stratejik ilgi	Yüksek	Orta	Düşük
	Kalıcı üslerin inşası ve bakımı	Var	Yok	Yok
	Operasyonel Faaliyet	Orta	Sınırlı	Yok
	Güvenlik Sektörü Faaliyetleri	-AMO/AMP Eğitimi ve Alt Yapı Desteği -Kuvvet Koruma	-AMO/AMP Eğitimi ve Alt Yapı Desteği -Yoğun Devriye Faaliyeti	-AMP eğitimi ve Alt Yapı Desteği -Kuvvet Koruma -Sınırlı Devriye Faaliyeti
	Yeniden Yapılanma ve Hızlı Etkin Proje Faaliyet Birimleri	(USAID) -Yerel Yönetim -Yol -Su Temini	(DfID) -Kırsal Kalkınma -Yönetim -Su Temini	(SAİ) -Ekonomik Kalkınma -Eğitim -Su Temini
	Yeniden Yapılanma Projelerini Kolaylaştırılması ve Etkinleştirilmesi	Var	Var	Var
	Kalp ve Zihin Kazanım Operasyonu	Var	Var	Var
	Yerel Paydaşlarla Arasında Fikir Birliği Uyum	Düşük	Yüksek	Yüksek
	İstihbarat	Yüksek	Orta	Sınırlı
	Arabuluculuk	Düşük	Yüksek	Orta
Personel Mevcudu (Ort.)	50-120 (2-5 sivil)	100-200 (20-30 sivil)	300-550 (10-20 sivil)	80-100 (5-35 sivil)
Komuta Kontrol	Askeri (DoD)	Askeri Odaklı Çok Kurumlu Yaklaşım (DoD, DfID, FCO)	Askeri-Sivil İkili Yönetim (MoD, MoFA)	Sivil
Yeniden İnşada Askeri Rol	Yüksek	Düşük	Orta	Düşük
Yeniden İnşada Sivil Rol	Düşük	Yüksek	Yüksek	Yüksek
BM ile Koordinasyon	Sınırlı-Yön Verici	Var	Var	Var
Bölgesel Tehdit	Yüksek	Yüksek	Düşük	Yüksek/Düşük

¹³ Çizelge Abbaszadeh vd., 2008; Eronen, 2008; Gauster, 2009; Ruiz, 2009; Sedra, 2005b verileri ışığında oluşturulmuştur. Ancak bazı verilerin dönemsel ve kaynakal yönden kısmi farklılıklar göstermesi nedeniyle, temel değerlerin anlaşılabilirliği için yaklaşık olarak ele alınmıştır.

Yukarıda değinilen hususlar ışığında İİE'lerinin teşkil, görev ve faaliyet alanlarının belirlenmesinde olası sorun alanlarının önüne geçilmesi bağlamında birtakım önerilerde bulunmak da mümkündür. Bunun için stratejik yaklaşımsal çerçeve iyi bir başlangıç noktası sunabilir. Örneğin Afganistan özelinde değerlendirildiğinde Afgan ulus ve devlet inşası yol haritası Bonn antlaşması ile çizilmiş olup;

- a. Barışa zorlama, barışın tesis edilmesi ve barışın korunması,
- b. Egemenlik ve meşruiyetin tesis,
- c. Siyasal sistemin yapılandırılması,
- d. Güvenlik sektörünün yapılandırılması,
- e. Kapasitif yapılandırma,

f. Yerele devretme ve güçlendirme süreçlerini içermiştir (Özel, 2019: 58). Bu uzun süreç içerisinde askeri güç kullanımı, hızlı etkin sonuçların elde edilmesinde faydalı gibi görünmekle birlikte uzun vadede halk desteğinin ve kabulünün ön plana çıkması askeri güç kullanımını sorgulamakta ve ehlileştirilmesini zaruri kılmaktadır. Tanımlanmış sınırlı düşmana karşı etkin sert güç kullanımı ile güvenlik şemsiyesi sunan ancak bu güvenlik şemsiyesi altında halkın kültürel değerleri ile çatışmayan, empati ve halkın ihtiyaçları boyutlu faaliyet yaklaşımını önceleyen, cezbedici yeni alternatif modeller sunan bir yapı olarak İİE, etki odaklı güç kullanımına uygun bir yaklaşımla yumuşak güç aktörü olarak ehlileştirilmiş bir sert güç modeli sunmaktadır. Ancak Taliban'ın 15 Ağustos 2021 tarihinde neredeyse hiçbir direnişle karşılaşmadan Kabil'e girerek yönetimi devralması, 20 yıllık Afgan ulus inşasının başarılı olup olmadığı yönünde soruları beraberinde getirirken, bir mühendislik tasarımı olarak İİE'lerinin de başarısı sorgulanmasını gerektirmektedir. Diğer taraftan saat örneğinden hareketle, bir saatin doğru ve etkin işleminin diğer tüm parçalarının da etkin işlemesi ile mümkün olmaktadır. Buradan hareketle gerek günümüzde yoğunlaşan uluslararası müdahaleler gerekse Türkiye'nin bu müdahalelerin bir parçası veya tarafı olması zarureti nedeniyle İİE'lerinin işlevselliğinin artırılması için Afganistan'dan çıkarılan dersler bağlamında bazı önerilerde bulunulabiliriz. Bu öneriler ışığında oluşturulacak etkin bir İİE modelinin, şüphesiz diğer devlet inşası süreçlerinde de uygulanarak başarılı sonuçlar elde edebileceğini ifade edebiliriz.

Birincisi insani yardım kuruluşları, faaliyetleri ve yapılanmaları bağlamında evrensel özellikleri ve statüleri olan, kendi faaliyet alanlarında profesyonelleşmiş kurumlardır. Sivil nitelikli bu kurumların faaliyetlerinin üstlenilmesinin ABD uygulamalarında görüldüğü üzere bazı yönlerden sakıncaları bulunmaktadır. İİE'lerinin bu tür faaliyet alanlarında görevlendirilmesi halinde insani yardım kuruluşlarından ayırt edici bir görünürlük ve formda faaliyet yürütülmesi, bu tür yapıların güvenliğinin ve faaliyetlerinin riske edilmemesi açısından önemlidir. İİE'lerinin insani yardım faaliyetlerinden arındırılması halinde ise yerel altyapı iyileştirme ve güvenlik sektörü reformu bağlamında hızlı etki geliştirme projelerine odaklanılmalıdır. Bununla birlikte Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşları ile çatışmaksızın birbirlerini tamamlayıcı faaliyetler yönünden sürekli koordinasyon halinde olunmalıdır. Benzer şekilde, müşterek görev sahalarında faaliyet yürütülmesi halinde de bu aktörlerin güvenlik risklerinin azaltılması için birbirlerini ayırt edici görünür üniforma ve araçlarda faaliyet yürütülmesi, her iki yapıdan birine yönelik olumsuz algının diğeri üzerinde de aydınlatılmasının önüne geçilebileceğinden faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca İİE'lerinin, Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşlarıyla koordinasyon mekanizmaları kurumsallaştırılmalıdır. Yerel Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşları, görev ve faaliyet sahalarında uzmanlaşmış, yerel kültürel ve politik dinamikleri özümsemiş olmaları itibarıyla İİE'lerine çok önemli bilgi ve tecrübe aktarımında bulunma kanalları sürekli açık tutulmalıdır. Ancak bilgi paylaşımı, her iki tarafın da karşılıklı fayda sağlayacağı bir yaklaşımla ele alınmalı, Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşlarından alınan istihbaratın sorumlu bir şekilde ele alınması, yerel toplulukların Hükümetdışı İnsani Yardım Kuruluşlarının İİE'lerinin birer temsilcisi veya muhbiri olarak algılanmasının önüne geçilerek meşruiyet ve güvenlik zemininden ödün verilmemesi sağlanmalıdır. İkinci olarak insani yardımın şartlı olarak politik amaç, ilişki ağı inşası, kalp ve zihin kazanımı için yapılması tek başına faydalı olmaktan çok uzun vadede yararsızdır. Zira etki odaklı güç kullanımında yumuşak güç yaratılabilmesi için İİE'lerinin faaliyet ve yaklaşımlarında hem ulusal hem de uluslararası politikalarla uyumlu olması gerekmektedir. Ayrıca İİE'nin, yerel kültürel değerleri ve görünen faaliyet alanı öncelikli yaklaşımları kucaklayan bir vizyonda hareket etmesi, bu konuda özel eğitilmiş personelden oluşturulması meşruiyetin sürekliliğinde gereklidir. Bu

bağlamda diğer modellere göre Türk modelinin başarılı olması şaşırtıcı değildir. Dolayısıyla Türkiye'nin kendi kültürel değerlerinin de benimsendiği bir coğrafyada İİE teşkil edilmesi halinde, Türk sert güç unsurlarının empati yeteneklerinin de güçlü olduğu gözetilerek farklı kültürel kimliği olan aktörlerle müşterek görev yürütülmesi gerekmesi durumunda çok boyutlu ve uzun vadeli fayda ve zararları ayrıntılı olarak ele alınmalıdır. Zira böyle bir müşterek görev durumunda, diğer aktörlerin hatalarının Türk kuvvetlerinin yumuşak gücüne kalıcı zararlar verebilme riski yüksek görünmektedir. Üçüncü olarak yeni egemenin egemenliğinin ve meşruiyetinin tesisinde öncelik sırasına göre İİE'leri; yeni egemen unsurlarının da gömülü olduğu bir yapıda teşkilatlanmalıdır. Zira Afganistan örneğinde olduğu üzere İİE'lerinin ülke çapında merkezi hükümetin egemenliği ve meşruiyetini genişletme amacının bir aracı olduğu düşünüldüğünde, merkezi hükümet organlarından bağımsız hareket etmeleri nedeniyle bu amaca olan katkısı tartışmalıdır (Sedra: 2005b: 4). Dördüncü olarak İİE'lerinin faaliyetlerinde yerel yapıları sürece dahil etmesi çok önemli faydalar sunmaktadır. Bu bağlamda Afganistan örneğinde şura olarak adlandırılan yerel meclislerin çok özel önemi bulunmakta, her türlü çatışma çözümü, imkânların paylaşımı ve önemli kararların icrası şuralar vasıtasıyla yerine getirilebilmektedir (Malkasian ve Meyerle, 2009:10-11). Dolayısı ile yerel değerler ve ihtiyaçlar ile uyumlu politikaların belirlenmesinde, kabilelerin bir araya getirilmesinde şura benzeri yerel meclislerin iyi bir vasıta olduğu akıldaki tutulmalıdır. Bunların dışında diğer önemli bir husus da amacın tahakkukunda İİE'lerinin işlevsel yönünün diğer vasıtalarla eşdeğer görülemeyeceğidir. Her ayağın aynı numara olsa bile farklı bir ayakkabıya uyumlu olmayacağından hareketle İİE'leri, USAİD ve TİKA gibi yapılarla da eşdeğer görülmemelidir. Zira bu yapılar inşa ederken, inşa edilenin işlerliği İİE'leri vasıtasıyla mümkün olmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye halihazırda kendine tarihi, sosyal, kültürel ve coğrafi olarak yakın, onlarca yıldır kan gölüne dönmüş bir coğrafyanın tam merkezinde yer almaktadır. Küresel güçlerin ağır insan hakları ihlalleri ile sonuçlanan örtülü veya açık müdahaleleri, bu bölgedeki barış umudunun yadsınamaz bir şekilde yine Türkiye'den geçmesine neden olmaktadır. Türkiye'nin bu coğrafyada girişeceği yeniden inşa faaliyetlerinde kendine özgü bir İİE modeli tasarlaması kaçınılmazdır. Türkiye'nin inşa edeceği modelde Türkiye'nin politik vizyonu ile örtüşmesi açısından Vardak İİE modelinin kısmen ehlileştirilerek kullanılabileceği değerlendirilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki daha önce ifade edildiği üzere Türkiye'yi bu modelde diğer modellere göre üstün kılan husus sert güç unsurlarının namusunu yere bakan vaziyette görev yapabilme yeteneğidir. Aksi takdirde Türk askerinin yerel halk tarafından kabul görmediği bir coğrafyada güvenlik şemsiyesi sağlayacak sert güç unsurlarının yapılanması öncelikle sonra yapının diğer kısmı elverişli hale gelecektir. Yerel güvenlik risk analizinin yapılması sonrasında tasarlanacak modelde sivil-asker çatışmasının önlenmesi maksadıyla askerî harekât bölgelerine ve faaliyetlerine uyum göstermiş kıdemli bir meslek memurunun ya da mesleki yönden kıdemli bir kaymakam veya valinin liderlik ettiği tek uluslu bir yapı Türkiye'ye daha elverişli görünmektedir. Bu lidere bağlı olarak beslenme, sağlık, imar-iskan, eğitim gibi gündelik sosyal hayatın tüm evrelerine temas eden, yerel halkın acil görünür temel ihtiyaçları doğrultusunda görevlendirilecek yeteri kadar uzman, eğitimci ve koordinatörün bulunduğu; yerel güvenlik sektörünü inşa edecek yeteri kadar asker, polis ve jandarmadan oluşan eğitimci ile İİE ve görev çevresinde güvenlik şemsiyesi sunabilecek kapasitede yeteri kadar güvenlik personeli ve ekipmanından oluşan bir personel yapısı oluşturulabilir. Diğer taraftan rutin ve nitelik gerektirmeyen görevler hariç olmak üzere rotasyon süresi bir yıl ve üzeri olmalı, her halükârda proje tabanlı görevlendirmeler tercih edilmelidir. Görev alanındaki uzmanlığı kadar yerel değerlere uyum ve saygının, görevin başarılmasındaki doğrudan etkisi nedeniyle personel seçiminde kişisel özellik ve nitelikler öncelenmelidir. Diğer taraftan halkın acil görünür ihtiyaçlarını karşılayan hızlı etkin projelere aşırı odaklanım, ülkeler arasında sürekliliğe dönüşebilecek ve yapısal bir bağa da imkân sağlayacak projelerin göz ardı edilmesine de neden olmamalıdır. Tüm bunlarla birlikte Türkiye'nin müşterek icra edeceği programlarda, ağır insan hakları ile gündeme gelen ülkelerin İİE programlarının aynı çatı altında konuş ve faaliyet gösterilmesine telafisi mümkün olmayan olası zararları nedeniyle şüphe ile yaklaşılmalıdır.

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Bu çalışmanın yazarı, araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduklarını kabul etmektedirler (The authors of this article confirm that their work complies with the principles of research and publication ethics).
2. Yazarı tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).
3. Bu çalışma, intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir (This article was screened for potential plagiarism using a plagiarism screening program).

KAYNAKÇA

- Abbaszadeh, N., Crow, M., El-Khoury, M., Gandomi, J., Kuwayama, D., MacPherson, C., ... & Weiss, T. (2008). Provincial Reconstruction Teams. Lessons and Recommendations, *Woodrow Wilson School of Public & International Affairs*, Princeton University.
- Akbaş, Zafer. "ABD'nin Ortadoğu Politikalarının Sürdürülebilirliği ve Ortadoğu'da Güç Mücadelesi." *History Studies*, ABD ve Büyük Ortadoğu İlişkileri Özel Sayısı 1 (2011): 18.
- Bebber, R. J. (2008). The Role of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Counterinsurgency Operations: Khost Province, Afghanistan. *Small Wars Journal*, 10, 1-18.
- Brandstetter G. (2005). Nation Building in Afghanistan, The German Provincial Reconstruction Team Concept Means to Improve Efficiency of Effort?
- Christoff, J. A. (2008). Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq, United States Government Accountability Office, Washington, DC, 10.11.2018, <https://www.gao.gov/new.items/d0986r.pdf>, (Erişim, 10.11.2018).
- Demirer, T. ve Çevikaslan, T. S. vd. (2004). "11 Eylül Dönemeci YDD Terörü", *11 Eylül'den Afganistan'a ABD İmparatorluğu*, İstanbul, Ütopya Yayınları.
- Dobbins, J. (2010). Guidelines for Nation Builders. *Strategic Studies Quarterly*, 4(3), 15-42. Retrieved March 11, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/26269786>. (Erişim, 10.11.2018).
- Eronen, O. (2008). "PRT Models in Afghanistan: Approaches to Civil-Military Integration", CMC Finland Yearbook 2008". Ed. Henriksson, Kirsi. *Civilian Crisis Management Studies*. Vol.1, 2008. https://www.cmcfinland.fi/wpcontent/uploads/2017/01/41001_CMC_Yearbook_2008.pdf#page=104, (Erişim 27.01.2021).
- Fukuyama, F. (2008), *Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim* (çev. D. Çetinkasap), İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Fukuyama, F. (2012), "Ulus İnşası ve Kurumsal Hafıza'nın İflası", (çev. H. Kaya. Der. Francis Fukuyama) , *Ulus İnşası*, İstanbul: Profil Yayıncılık, 2. Baskı.
- Gauster, M. (2008). Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, George C Marshall Center Apo Ae 09053 European Center For Security Studies, *Occasional Paper Series*, 16. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA478856.pdf>, (Erişim 19.02.2021).
- Goodson, L. P. (2012). "Afganistan'dan Alınan Ulus İnşası Dersleri". (Çev. Hasan Kaya. Der. Francis Fukuyama), *Ulus İnşası*. İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Hochwart, M. A. (2009). The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan-A Model for Future Nation Building Operations. Army Command And General Staff Coll Fort Leavenworth Ks School Of Advanced Military Studies.
- Jones, S. G. (2008). "The rise of Afghanistan's Insurgency: State failure and Jihad." *International Security* 32.4: 7-40. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/IS3204_pp007-040_Jones.pdf
- Kaygusuz, Ö. (2014). Devlet İnşası ve Küresel Güneyde Güvenlik: Güçlü Devlet Arayışının Kuramsal ve Siyasal Açmazları. *Uluslararası Hukuk ve Politika*. Cilt: 10/ 39.
- Krause, K., Milliken J. (2002). "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies", *Development and Change*, 33/5 (2002): pp.753-774.
- Makel, K. (2019). Afghanistan Provincial Reconstruction Team Handbook 11-16. Center For Army Lessons Learned.
- Malkasian, C., Meyerle, G. (2009). Provincial Reconstruction Teams: How do we know they work?. *Army War Coll Strategic Studies Institute*.
- Marcelle, P. (2004). "Tenten Guantanamo'da", *11 Eylül'den Afganistan'a ABD İmparatorluğu*, İstanbul, Ütopya Yayınları.
- Mitchell, D. (2015). "Blurred lines? Provincial Reconstruction Teams and NGO Insecurity in Afghanistan, 2010–2011." *Stability: International Journal of Security and Development* 4.1 (2015).
- Neocleous, M. (2012). *Güvenlik Şiddet ve Savaş*. Dipnot Yayınları.

- OECD. (2005a). Piloting Principles for Good International CD. 11/REV2. pp. 8–10. <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=Dnt> in Fragile State, OECD document DCD, 8/REV2, (Erişim 16. 10. 2016).
- OECD. (2005b). Principles for Good International Engagement in Fragile. State, OECD document D, 11/REV2, pp. 8–10. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD\(2005\)11/REV2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD(2005)11/REV2&docLanguage=En) (Erişim 16. 10. 2016).
- Özel, C. (2019). *Yeni Küresel Dönüşümün Şifresi*, Afganistan, Ankara: Orion Yayınevi.
- Özel, C. (2020). *Güç*, Ankara: Orion Yayınevi,
- Özer, A. (2009). "11 Eylül, Bölünen Dünya, Huntington ve Çatışma". *Toplum ve Demokrasi Dergisi* 3.5 (11): s.191-210;
- Perito, R. (2007). Provincial Reconstruction Teams in Iraq. Vol. 31. *United States Institute of Peace Special Report* No. 185.
- Perito, R. (2008). Embedded Provincial Reconstruction Teams in Iraq, *United States Institute of Peace*,. <https://www.usip.org/sites/default/files/PB-Embedded-3-08.PDF>.
- Ruiz, M.T. (2009). "Sharpening the Spear: the United States' Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan." Applied Research Project, Texas State University.
- Runge, P. (2009). The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Role Model for Civil-military Relations?. Bonn International Center for Conversion. https://www.files.ethz.ch/isn/109234/09_11occasional_paper_IV.pdf, (Erişim 19.02.2021).
- Sakıncı, M. E. (2004). "11 Eylül'den Afganistan'a ABD İmparatorluğu'nun "Marifetleri." Ütopya Yayınları.
- Sedra, M. (2005a). "The Provincial Reconstruction Team: The Future of Civil-Military Relations?." Article in SITREP, A Publication of the Royal Canadian Military Institute. Official Publication of the Royal Canadian Military Institute 65.3
- Sedra, M. (2005b). *Civil-Military Relations in Afghanistan, the Provincial Reconstruction Team Debate*. Canadian Institute of Strategic Studies.
- SIGAR (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction). (2012). *Afghanistan Overview*. <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2012-07-30qr.pdf>, (Erişim 13.04.2019).
- Stapleton, B J. (2003). The Provincial Reconstruction Team Plan In Afghanistan A New Direction?. <http://www.ag-afghanistan.de/arg/arp/stapleton.pdf>. (Erişim 10.11.2018).
- Turhan, F., Aksu, M. (2011). "11 Eylül Sonrası Abd'de Özgürlük ve Güvenlik Dengesi Açısından Terörü Önleme Amaçlı Tedbirler, Özellikle Patriot Kanunu ile Getirilen Kısıtlamalar." *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1.1: 47-90.
- UNSC (United Nations Security Council). (2003). *Resolution 1510*. <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>. (Erişim 10.12.2016).
- Watkins, C. (2003). Provincial Reconstruction Teams (PRTs): an Analysis of Their Contribution to Security in Afghanistan. *Institute for Afghan Studies*.
- Weinbaum, M. G. (2012). "Afganistan'ın Yeniden İnşası: Engeller, Dersler ve Beklentiler". (Çev. H. Kaya. Der. Francis Fukuyama). *Ulus İnşası*, İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Yardımcı, M., Karakoyunlu, B. (2021). "11 Eylül Sonrası Valeurs Actuelles ve L'express' de Medeniyetler Çatışması ve İslam Algısı." *Medya ve Din Araştırmaları Dergisi* 4.2: 251-262.