

BİLGE STRATEJİ

Cilt 11, Sayı 21, Güz 2019

Vol.11, No. 21, Fall 2019



**BİLGE ADAMLAR
STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ**

BİLGE STRATEJİ

Jeopolitik, Ekonomi-Politik ve Sosyo-Kültürel Araştırmalar Dergisi

Geo-Politics, Political Economy and Socio-Cultural Research Journal

Cilt 11, Sayı 21, Güz 2019 / *Vol.11, No. 20, Fall 2019*

ISSN: 1309-212X

İmtiyaz Sahibi / Published By: Bilge Adamlar Stratejik Araştırma Eğt. Dan. Tan. Lob. ve Org. Hiz. A.Ş.

Editör / Editor: Prof. Dr. Mustafa KİBAROĞLU

Yardımcı Editör / Associate Editors: Dr. Elnur İSMAYIL

Kapak ve Grafik Tasarım / Graphic Designer: Sertaç DURMAZ

Yayına Hazırlayan / Editorial Staff: Rabia GÜNGÖRSEN

Yayın Türü / Publication Type: Yerel Süreli Yayın / *Local Periodicals*

Yayın Şekli / Publication Form: 6 Aylık (Ekim ve Nisan) / Türkçe ve İngilizce

Baskı / Printing House:

Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi

Esentepe Mahallesi 1. Gazeteciler Sitesi Dergiler Sokağı No:16 Kat: 3 Daire: 7 Şişli / İstanbul / Turkey

www.bilgesam.org | www.bilgestrateji.com | editor@bilgestrateji.com

Tel: 0 212 217 65 91 - Faks: 0 212 217 65 93

Bilge Strateji yılda iki kere Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) tarafından yayımlanan hakemli bir dergidir. Tübitak ULAKBİM, EBSCO HOST, Columbia International Affairs Online (CIAO) ve ASOS tarafından taranmakta ve dizinlenmektedir. Dergide ifade edilen görüş ve fikirler yalnızca yazarlara aittir, BİLGESAM'ın düşünce ve politikasını yansıtan metinler olarak değerlendirilemez.

© Bilge Strateji'nin tüm hakları saklıdır. İzinsiz yayımlanamaz. Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.



BILGESAM's Wise Strategy Journal is a peer-reviewed journal published on a biannual basis.

This Journal is currently indexed by Tübitak ULAKBİM, EBSCO HOST, Columbia International Affairs Online (CIAO) and ASOS databases. The opinions expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views and policies of BILGESAM.

© All rights reserved. No portion of this publication may be reproduced, copied, transmitted without the written permission of

BILGESAM.

BİLGE STRATEJİ

Yayın Kurulu, Editorial Board

Nurşin ATEŞOĞLU GÜNEY, *Prof. Dr., Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi*

Ali KARAOSMANOĞLU, *Prof. Dr., Bilkent Üniversitesi*

A. Oğuz ÇELİKKOL, *Dr., Kültür Üniversitesi*

Ersin ONULDURAN, *Prof. Dr., Ankara Üniversitesi*

İlter TURAN, *Prof. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi*

Nur VERGİN, *Prof. Dr.*

Orhan GÜVENEN, *Prof. Dr., Bilkent Üniversitesi*

Çelik KURTOĞLU, *Prof. Dr.*

Oktay F. TANRISEVER, *Prof. Dr., ODTÜ*

Hakem Listesi, Referee List

- Barış ÖZDAL, *Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi*
- Kamuran REÇBER, *Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi*
- Mert BİLGİN, *Prof. Dr., Medipol Üniversitesi*
- Mustafa Nail ALKAN, *Prof. Dr., Gazi Üniversitesi*
- Yaşar ONAY, *Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi*
- Ali Servet ÖNCÜ, *Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi*
- İrfan Kaya ÜLGER, *Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi*
- Oktay BİNGÖL, *Doç. Dr.*
- Gültekin YILDIZ, *Doç. Dr.*
- Abdullah TORUN, *Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi*
- Azime TELLİ, *Yrd. Doç. Dr., Mersin Üniversitesi*
- Emine AKÇADAĞ ALAGÖZ, *Yrd. Doç. Dr., Gelişim Üniversitesi*
- Gökçen YAVAŞ, *Yrd. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi*
- Hüseyin KALEMLİ, *Yrd. Doç. Dr., Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi*
- Serhan AFACAN, *Yrd. Doç. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi*
- Ali Bilgin VARLIK, *Dr.*
- Nuri Gökhan TOPRAK, *Arş. Gör. Dr., Kırklareli Üniversitesi*
- Seçkin BERBER KOÇ, *Dr.*
- Serhan YALÇINER, *Dr., University of Mississippi*
- Elşan İZZETGİL, *Dr.*
- Göktürk TÜYSÜZÖĞLU, *Dr.*
- Savaş BİÇER, *Dr.*
- Hamdi Akın ÜNVER, *Dr.*
- Ziya ABBAS, *Dr.*
- Ümit ALPEREN, *Dr.*
- Ali Bilgin VARLIK, *Dr.*
- Muwafaq Adil OMAR, *Dr.*
- Mahir NAKİP, *Dr.*
- Ali SEMİN

Editör'den...

Uluslararası siyasal sistem ivedi bir dönüşüm süreci yaşarken küresel ve bölgesel alanlarda yaşanan olaylardan mütevellit aktörlerin ulusal faydalarını baz alarak dış politika stratejileri üretmesi uluslararası sistemin kendine has yapısını daha da komplike hale getirmektedir. Uluslararası siyaset sahnesinde yaşanan güncel gelişmeler ve aktörlerin mevcut durumlara karşı kullandıkları enstrümanlar sonucu aktörlerin dış politika manevraları çok yönlü oluşmakta ve küresel sistem girift bir görünümüne bürünmektedir. Bu sayımızda, incelenen konulara bakıldığında uluslararası sistem içinde bölgesel ve küresel alanlarda yaşanan olayların geniş bir perspektifle ele alındığı görülmektedir.

Yeni sayımızın ilk yorum yazısında Prof. Dr. Mustafa Kıbaroğlu Soğuk Savaş döneminde Batı bloğunun güvenliğini maksimize etmesi maksadıyla Amerika Birleşik Devleti öncülüğünde kurulmuş ve günümüzde varlığını sürdüren dünyanın en güçlü askeri ve savunma örgütü olan NATO'nun dünü, bugünü ve yarınını detaylı bir şekilde değerlendirmiştir.

Sayımızın ikinci yorum yazısında, Prof. Dr. Alaeddin Yalçınkaya, Lozan görüşmelerinin başında Türkiye'ye verilmesi teklif edilen ve nihai mutabakatta Irak yönetiminde kalan Süleymaniye konusunu değerlendirmiştir.

Sonbahar 2019 sayımızın ilk makalesinde, Sevilay Zehra Aksoy ve Seray Kılıç, sekiz yılı aşkın süredir devam eden Suriye iç savaşı süresince vuku bulan ağır insan hakları ihlalleri yaşanmasına rağmen uluslararasıdaki aktörlerin bu konu nezdinde üzerine düşen görevleri yerine getirmediğini incelemişlerdir. Diğer taraftan, Suriye iç savaşı boyunca gerek mülteci akını olsun gerek hudutlarında çok ciddi tehdit algılaması yaşayan ülkemizin dış politikası bakımından koruma sorumluluğu çerçevesinde geliştirdiği stratejiler değerlendirilmiştir.

Sayımızın ikinci makalesinde, ülkemizin Afrika kıtasında yeni bir aktör olmasına rağmen gerek kamu kurumları gerekse özel sektör kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirdiği kalkınma programlarının yoğun olduğu üzerinde durulmuştur. Afrika'nın en az gelişmiş ülkelerinden olan Sudan ve Nijer'e yönelik kalkınma programları incelenerek bu ülkelerden seçilen birer örnek proje OECD DAC kriterleri üzerinden değerlendirilmiştir. Ülkemizin Afrika'nın neredeyse tüm ülkeleriyle farklı alanlarda kalkınma programlarına sağladığı aynı ve nakdi desteğin uluslararası taahhütlerle önemli oranda örtüştüğü tespitinde bulunulmuştur.

Dergimizin üçüncü makalesinde, devletlerin güvenliklerini temin etmesi için hayati öneme sahip olan istihbaratın sürekli kendisini tazelemek zorunda olduğu üzerinde durulmuş ve değişen küresel konjonktürün istihbarat alanında değişimlerin zorunlu olduğu incelenmiştir. Bu bağlamda, Soğuk Savaş sonrası dönemde küresel siyasi arenanın belirsizlik durumu çerçevesinde ABD örneğinden hareketle istihbarat ve istihbarat teşkilatlarının geçirdiği dönüşümü irdelemektedir.

Dergimizin bir sonraki makalesinde, 1960'lı yıllar itibariyle Güney Kore Cumhuriyeti'nin Afrika ülkeleriyle başlayan ilişkisinin dinamikleri değerlendirilmiş ve Afrika ülkelerinin özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde Kore'nin dış politika öncelikleri arasındaki yerinin daha marjinal olduğu üzerinde durulmuştur. Güney Kore Cumhuriyeti'nin Afrika kıtası üzerindeki politikalarındaki dönüşümünün iktisadi faktörlerinden olan enerji güvenliği ve önemli bir ihracat pazarı olmasından kaynaklandığı değerlendirilmiştir.

Sonbahar 2019 sayımızın son makalesinde ise, Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra bağımsızlığı kazanan Özbekistan doğal enerji kaynağı petrol bakımından zengin ülkeler arasında iken petrol üretiminin azalması ile birlikte petrol ithalatçısı konumuna düşen ilk devlet olmasının nedenlerine değinilmiştir. Özbekistan'ın enerji sektörünün tarihsel gelişimi ve günümüzdeki mevcut kapasitesi ve gelecek dönemlerde enerji sektörünü kalkındırma planları çerçevesindeki politikalarının neler olabileceğine dair öngörülerini açıklamıştır.

Yeni sayımızın ufuk açıcı olması umuduyla,

İyi okumalar dileriz.

İÇİNDEKİLER

Yorumlar

NATO'nun 70 Yılıın Bir Muhasebesi: Nereden, Nereye?
Mustafa KİBAROĞLU ————— 143

Lozan Sürecinde Unutulan Vatan Toprağı: Süleymaniye
Alaeddin YALÇINKAYA ————— 151

Makaleler

Türkiye'nin Suriye Krizindeki Koruma Sorumluluğu Politikası (2011-2015)
Sevilay Zehra AKSOY & Seray KILIÇ ————— 155

**Türkiye'nin Afrika'ya Yönelik Kalkınma Yardımlarının
Yardım Etkinliği Açısından Değerlendirilmesi**
Enver ARPA & Murat BAYAR ————— 201

Güvenlik Alanında Yaşanan Dönüşümlerin İstihbarata Yansımaları: ABD Örneği
Sami KİRAZ ————— 231

**Güney Kore'nin Afrika'da Artan Gücü:
Ticaret, Politika ve Kalkınma Yardımları**
Elem EYRİCE TEPECİKLİOĞLU ————— 251

Özbekistan Petrol ve Gaz Sektörlerin Günümüzdeki Durumu ve Geleceği
Rovshan İBRAHİMOV ————— 277

Kitap Değerlendirmesi

Siber Savaş: Küresel Güvenlik Tehdidinin Anatomisi / Julian Richards
Ali Kemal ŞERBET ————— 301

CONTENTS

Commentaries

NATO's Accounting for 70 Years: From, to Where?
Mustafa KİBAROĞLU ————— 143

The Land of Homeland Forgotten in the Lausanne Process: Süleymaniye
Alaeddin YALÇINKAYA ————— 151

Articles

The Responsibility to Protect Policy of Turkey during the Syrian Crisis (2011-2015)
Sevilay Zehra AKSOY & Seray KILIÇ ————— 155

An Assessment of The Effectiveness of Turkey's Development Assistance to Africa
Enver ARPA & Murat BAYAR ————— 201

The Reflections of Security Transformations on Intelligence: US Case
Sami KİRAZ ————— 231

**South Korea's Rising Power in Africa:
Trade, Politics and Development Assistance**
Elem EYRİCE TEPECİKLİOĞLU ————— 251

The Current Situation and the Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan
Rovshan IBRAHIMOV ————— 277

Book Reviews

Cyber War: The Anatomy of the Global Security Threat / Julian Richards
Ali Kemal ŞERBET ————— 301

NATO'nun 70 Yılına Bir Muhasebesi: Nereden, Nereye?

Mustafa KİBAROĞLU*

Giriş

Kuzey Atlantik İttifakı NATO, 4 Nisan 2019 Perşembe günü 70. yaşını kutladı. Güvenlik konularında çalışan uzmanların hemen hepsinin “tarihteki en güçlü ve en uzun ömürlü ittifak” olarak tanımladıkları NATO ile ilgili olarak bundan sonraki on yıllar adına benzer güçlü ifadelerle konuşanların sayısının o kadar fazla olduğunu söylemek ise pek mümkün değil.

Uzmanlar, NATO'nun bundan sonraki varlık sürecini tayin edecek en önemli aktörün, kuruluşundan bugüne kadar olduğu gibi, yine Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olacağını belirtiyorlar.

ABD Başkanı Donald Trump'ın, müttefiklerine yönelik olarak bir çok kez dile getirdiği menfi tutumunu sürdürmesi ve hatta ülkesini İttifak'tan çekme kararı alması durumunda ki, bu olasılık hiç de hafife alınmamaktadır, NATO'nun 80. yaşını kutlayamayabileceği dahi dile getirilmekte.

Bu yazımızda, NATO'nun geride kalan 70 yılının kısa bir muhasebesini yaparak, daha on yıllar boyunca varlığını sürdürmesi isteniyorsa, bugüne kadar olduğu gibi, bundan sonra da İttifak'ın nasıl bir yapılanma içinde, hangi tehditlere karşı, ne gibi kabiliyetler geliştirerek yeni döneme kendisini nasıl adapte etmesi gerektiğini değerlendireceğiz.

Kuzey Atlantik'in İki Yakası Bir Araya Geliyor

İkinci Dünya Savaşı'nın devasa yıkımının ardından kurulan Birleşmiş Milletler (BM) Örgütü'nün Şartnamesi, bir daha benzeri bir insanlık trajedisinin yaşanması için, hukukun üstünlüğüne dayalı, uluslararası ilişkilerde diplomasi'nin en önemli araç olarak kullanılacağı bir yapı oluşturmuştu.

* Prof.,BİLGESAM Başkanı, MEF Üniversitesi

Ancak, kısa süre sonra Sovyetler Birliği'nin orta ve doğu Avrupa'da kontrolü altında bulunan coğrafyadaki siyasi ve askeri alanlardaki girişimleri, batı Avrupalı devletlerin güvenlik endişelerinin ciddi oranda artmasına sebep oldu.

Birleşik Krallık ve Fransa'nın Benelux ülkelerinin de katılımıyla Mart 1948'de Brüksel Paketi'nin oluşturulmasının ortaya çıkan güvenlik endişelerini gidermekte yeterli olmayacağını kavrayan Batılı liderler, ABD'nin de içinde olacağı bir yapının kurulması için girişimde bulundular.

Bu girişim, esas itibarıyla, ABD'nin de güvenlik endişelerini gidermek bakımından bir fırsat yaratıyordu. Çünkü, Birinci Dünya Savaşı sonrasında evine dönen ve uzun bir süre kendi iç siyasetine ve yeniden ekonomik kalkınmasına odaklanan ABD, artık füze teknolojisinin hızla gelişeceğinin açıkça görüldüğü bir dünyada Sovyetler Birliği'nden kaynaklanabilecek tehditler karşısında, bir ayağının kıta Avrupası'nda olması yoluyla bir "ön cephe savunma hattı" oluşturması gerekeceğini de öngörebiliyordu.

Sovyetler Birliği lideri Josef Stalin'in ardı kesilmeyen talepleri ve gerek kendi halkına, gerek orta ve doğu Avrupa ülkelerindeki halklara yönelik katı yönetim anlayışının Batı dünyasındaki yansımalarının da katkısıyla, Kuzey Atlantik'in iki yakasının bir araya gelmesi süreci hızlandı ve 4 Nisan 1949 tarihinde, 12 ülke temsilcisi tarafından ABD'nin başkenti Washington'da imzalanan Antlaşma ile NATO kuruldu.

Mart 1952'de İttifak'ın ilk Genel Sekreteri olan İngiliz Lord Hastings Lionel Ismay'ın ifadesiyle, NATO, "Rusları dışarıda, Amerikalıları içeride ve Almanları aşağıda tutmak" (keep the Russians out, the Americans in and the Germans down) amacıyla kuruldu demek yanlış olmaz.

Bu söylem, Batı Almanya'nın Şubat 1955'te İttifak'a katılmasıyla ve bu gelişmeye tepki olarak kısa süre içinde, Mayıs 1955'te, Sovyetler Birliği tarafından Varşova Paketi'nin kurulmasıyla birlikte kısmen değişmek zorunda kalsa da, NATO açısından değişmeyen ve günümüzde de en önemli varlık sebebi olarak ifade edilen tehdit algısının kaynağında Rusya olmaya devam etmiştir.

İki Kutuplu Dünya ve NATO'nun İşlevi

BM'nin kuruluş amacı olan uluslararası ilişkilerde barışın ve istikrarın korunmasının Şartname'de yer alan maddelerde tanımlanan mekanizmalar ile sağlanmasının pek de mümkün olmadığını açıkça anlaşılmasına yol açan orta ve doğu Avrupa (Çekoslovakya, Macaristan) ile uzak doğu (Kore Yarımadası) bölgelerindeki gelişmeler, zaman içinde, uluslararası ilişkilerde "Soğuk Savaş" olarak tanımlanan uzun, zorlu ve tehlikeli bir sürecin yaşanmasına sebep oldu.

ABD'nin ve Sovyetler Birliği'nin geliştirdikleri nükleer silahlar ve bunların sayılarının kısa sürede hızla artması, 1960'lı yıllara gelindiğinde her ikisinin de "süpergüç" olarak öne çıkmalarına yol açtı.

Bu durum, kaçınılmaz olarak, ABD'nin ve Sovyetler Birliği'nin kendi ulusal güvenlik çıkarlarını korumaya yönelik geliştirdikleri askeri stratejileri, temsil ettikleri blokların güvenlik politikalarını ve savunma stratejilerini de büyük oranda belirledi.

ABD'nin 1950'li ve 60'lı yıllar boyunca Sovyetler Birliği'nin yayılmacı politikalarını caydırmak amacıyla geliştirdiği nükleer silahların topyekun bir hareket kapsamından kullanılmasını olasılığını içeren "kütlevi karşılık" (massive retaliation) stratejisi aynı zamanda kıta Avrupası'nda NATO müttefiklerinin Varşova Paktı ülkelerine karşı benimsediği strateji idi.

1962 yılında yaşanan Küba krizi sırasında nükleer bir savaşın sadece teorik tartışmalarda kalmayabileceğinin net bir şekilde hissedilmesiyle birlikte, birbirlerini defalarca yok edebilecek sayıda ve çapta nükleer silah sistemlerine sahip olan süpergüçlerin, karşılıklı yanlış anlamalar, teknik aksaklıklar, ya da yetki dışı kullanımlar sonucu ortaya çıkabilecek bir çatışmanın nükleer felakete yol açması olasılığını azaltmak için yeni stratejiler geliştirdiler.

Bu kapsamda, tırmanma sürecini yavaşlatmak, siyaseten ara çözümler bulunmasına fırsat vermek amacıyla ABD, nükleer silahların kullanılması aşamasına kadar gidecek süreci uzatmak düşüncesiyle "esnek mukabele" (flexible response) stratejisini benimsedi ve bu aynı zamanda NATO'nun 1970'li yıllardan itibaren benimsediği temel stratejisi oldu.

Soğuk Savaş dönemine damga vuran ABD'nin, dolayısıyla NATO'nun, bir diğer stratejisi "ilk kullanım" (first use) stratejisi olmuştur. Bu strateji, bir savaşın başlaması durumunda, ilk olarak nükleer silahların kullanılması anlamına gelmemektedir.

Aksine, İttifak'ın 'ilk kullanım' stratejisi, saldırgan karşı müttefiklerini korumakta diğer bütün seçeneklerin yetersiz kalması durumunda, saldırgan henüz nükleer silaha başvurmamış olsa dahi, NATO'nun nükleer silahlara ilk başvuran taraf olabileceğine vurgu yapmaktadır.

Sovyetler Birliği ise, 1960'lı yıllardan itibaren NATO'nun "ilk kullanım" stratejisine karşı, siyasi bir propaganda amacı da güderek, Varşova Paktı olarak "ilk kullanan olmama" (no-first use) stratejini benimsediğini ortaya koymuş ve aynı yönde karşılık beklediğini ifade etmiştir.

İlk bakışta, "eğer NATO da aynı stratejiyi benimserse nükleer savaş olması ihtimali ortadan kalkar" diye düşündürten Sovyetler Birliği'nin bu açılımının arkasında, Varşova Paktı'nın konvansiyonel silah kategorilerinde Batılı müttefiklerin sahip olduklarına oranla yaklaşık %50 daha fazla güce sahip olmasının yattığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu nedenle, nükleer silahlara başvurması olasılığının yarattığı caydırıcı kapasitesi ortadan kalktığı takdirde, sadece konvansiyonel silahlarla Varşova Paketi'na karşı bir savaşı kazanamayacağını hesap eden ABD ve Avrupalı müttefikleri "ilk kullanım" stratejisini sürdürmekte ısrar etmişlerdir.

Soğuk Savaş'ın sona ermesine, Varşova Paketi'nin yıkılmasına ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasına rağmen NATO'nun, nükleer silahların gerektiğinde kullanılmasına imkan veren, "ilk kullanım" stratejisi İttifak bünyesinde halen geçerlidir.

Soğuk Savaş Sonrası Dönem ve İttifak'ın Küresel Açılımı

Kuruluşundan itibaren geçen yarım yüzyıla yaklaşan dönem boyunca Kuzey Atlantik İttifakı tek kuşun atmadan adeta varlık sebebi olan tehdidin kaynağı olarak gördüğü Sovyetler Birliği'nin yıkılmasını sağlayarak, birçok uzmanın ifadesiyle, bir "zafer" kazanmıştır.

En güçlü rakibinin dünya sahnesinden çekildiği bir ortamda NATO ittifakının neden halen devam etmekte olduğu geride kalan son çeyrek yüzyıl boyunca hemen her gün sorgulanmıştır.

Bu sorunun cevabı aslından oldukça basittir ve NATO'yu kuran Washington Antlaşması'nın içinde saklıdır. Öylesine saklıdır ki, hiç kimse tarafından görülemez. Çünkü, herhangi bir ülkenin adının "düşman ülke" olarak belirtildiği Antlaşma metninde görülmemektedir!

Washington Antlaşması, Kuzey Atlantik coğrafyasında, demokratik rejimlere, açık pazar ekonomilerine ve bireysel özgürlüklere dayalı "Batılı yaşam tarzı" olarak tanımlanan ortak değerlerin, dışarıdan gelebilecek saldırılara karşı, hep birlikte korunması prensibi üzerine inşa edilmiştir.

Sovyetler Birliği'nin ve güdümündeki Varşova Paketi'nin tehdit olmaktan çıkması, Batılı yaşam tarzına yönelik tehditlerin artık tümüyle ortadan kalktığı ya da gelecekte ortaya çıkmayacağı anlamına gelmediği düşüncesiyle, müttefikler NATO'nun yarım yüzyıl boyuna edindiği kazanımların, tecrübelerin ve geliştirilen kapasitenin devamından yana tavır almışlardır.

NATO'nun kuruluşundan itibaren istikrarlı bir şekilde ortaya koyduğu özelliklerinden en önemlisi İttifak'ın uluslararası konjonktürel gelişmeler karşısındaki esnekliği ve yeni şartlara kendini çabuk adapte edebilmesi olmuştur.

Bu özelliği sebebiyle, NATO, 1949 yılında 12 ülke ile kurulduktan sonra, 1952'de Türkiye ve Yunanistan'ın, 1955'te Batı Almanya'nın, 1982'te İspanya'nın, 1990'ların sonundan itibaren eski Varşova Paketi ülkelerinin ve 2000'lerden itibaren güneydoğu Avrupa ülkelerinin katılımıyla günümüzde 29 üyeli bir ittifaka dönüşmüştür.

İttifak'ın anavatanı durumundaki kıta Avrupası'ndaki genişleme sürecinin yanı sıra, 21. Yüzyıl'a girerken uluslararası alanda değişen tehdit değerlendirmeleri karşısında NATO, bir yandan savunma stratejilerini yeni duruma uygun hale getirecek dönüşümü sağlamak, diğer yandan küresel boyut kazanan tehdidin kaynaklarına aynı ölçüde karşılık verebilmek için küresel boyutta işbirlikleri geliştirmek yoluna gitmiştir.

Bu kapsamda, Soğuk Savaş döneminde “düşman” olarak tanımlanan Rusya ve Ukrayna ile özel gündemli anlaşmalar imzalanmış, Avrasya ülkeleri başta olmak üzere, kuzey Afrika, Körfez bölgesi , Uzak Doğu ve güney Pasifik'e kadar uzanan geniş bir coğrafyada aralarında Azerbaycan, Mısır, Kuveyt, Pakistan, Japonya ve Avustralya'nın da bulunduğu onlarca ülkenin katılımıyla “Barış için Ortaklık” (Partnership for Peace), “Akdeniz Diyalogu” (Mediterranean Dialogue) ve “İstanbul İşbirliği Girişimi” (Istanbul Cooperation Initiative) gibi yapılar oluşturulmuştur.

Sovyetler Birliği ve Varşova Paktı'na karşı benimsediği “ortak savunma” (collective defense) konsepti ile ABD'nin nükleer şemsiyesi altındaki kıta Avrupası'nda yerleşik düzende ağır konvansiyonel askeri güç yapısı geliştirmiş olan NATO, 2000'li yıllarda artık en birinci tehdit olarak görülen küresel terörizm karşısında, İttifak dışındaki ülkelerin de katkılarına açık olacak şekilde, daha esnek ve daha hareketli yapıda bir kuvvet yapısı geliştirerek “ortak güvenlik” (collective security) prensibine dayalı bir dönüşüm sürecine girmiştir.

İttifak, Soğuk Savaş sonrası dönemde ilk ve en önemli sınavını Yugoslavya'nın dağılması sürecinde vermiştir. Hırvatistan ve Slovenya'nın federal yapıdan ayrılmasına destek veren Almanya önderliğindeki Avrupa Birliği karşısında geri adım atan Sırp yöneticilerin, Bosna Hersek'in de benzer yola gitmesi karşısında yakın tarihin en kanlı katliamlarını gerçekleştirmelerine bir noktadan sonra kayıtsız kalamayan NATO ve askeri güç kullanımı yoluna gitmiştir.

Bu dönemde, Dayton Anlaşması ile Bosna'da sağlanan “istikar” durumunun devamı amacıyla 1996'da SFOR, Sırbistan'a karşı bağımsızlık mücadelesi veren Kosova'da 1999'da KFOR ve 11 Eylül saldırılarının sorumlusu olan El Kaide örgütünün lideri Usame Bin Ladin'in bulunduğu Afganistan'da 2001'de ISAF gibi “Barışı Koruma Operasyonları” (Peacekeeping Operations) kapsamında müttefik ülke ve ortak (partner) ülke askerilerinden oluşan görev kuvvetleri oluşturulmuştur.

Geride kalan 20 yılı aşkın dönüşüm sürecinde NATO, ayrıca, Akdeniz'de kitle imha silahlarının yapımında kullanılan malzemelerin kaçakçılığını ve Somali açıklarında korsanlığı önlemek, Irak ve Suriye'de “İslam Devleti” kurduğunu ilan eden IŞİD ile mücadeleye kapsamlı destek vermek gibi çok sayıda askeri operasyonlara girmiştir.

Öte yandan, İttifak'ın yeni dönemde ortaya çıkan tehditlere daha çabuk adapte olmasını ve müttefik ülkelerin halklarının güvenliğini, topraklarının bütünlüğünü ve egemenliklerini koruma görevini yerine getirmesini daha güçlü kılabilmek ve ön alıcı tedbirler geliştirebilmek düşüncesiyle sivil unsurların da katkı verebileceği Mükemmeliyet Merkezi niteliğinde kurumsal yapıların oluşmasına imkan verilmiştir.

Bu kapsamda, Haziran 2005'te, Türk Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde, Ankara'da, NATO'ya akredite olan Terörizmle Mücadele Mükemmeliyet Merkezi (Center of Excellence Defence Against Terrorism) kurulmuştur.

Benzer şekilde, kitle imha silahları ile terör saldırıları gerçekleştirilmesi olasılığına karşı gerekli hazırlıkları ve önlemleri geliştirmek, müttefik ve ortak ülkelerde ilgili birimlerdeki çalışanları bilgilendirmek ve eğitmek amacıyla Çek Cumhuriyeti'nde bir Mükemmeliyet Merkezi kurulmuştur.

Rusya'nın Kırım'ı ilhak etmesi ve Ukrayna'nın doğu bölgelerinde paramiliter görünümüne sahip kuvvet bulundurmasının bir sonucu olarak, Soğuk Savaş döneminin kapanmasını takip eden yıllarda uluslararası barış ve istikrara katkı yapılabilmesi amacıyla 1997 yılında oluşturulmuş olan NATO-Rusya Konseyi'nin artık işlevini yitirmesi ile kıta Avrupası'nda yeniden alan savunmasına ihtiyaç olacağı öngörülmeye başlanmıştır.

Temmuz 2016'da Varşova'daki NATO Zirvesi'nde, artık İttifak üyesi olan Baltık bölgesindeki eski Sovyet cumhuriyetlerinde ve Polonya'da, çatışmaya hazır (combat ready) seviyede askeri birlikler bulundurma kararı alınmış ve müttefik ülkeler, karada, havada ve denizde bir biri ardına kapsamlı ve uzun süreli tatbikatlar icra etmeye başlamışlardır.

Temmuz 2018'de Brüksel'deki NATO Zirvesi'nde ise, "30-30-30-30 planı" olarak tanımlanan, "2020 yılına kadar, 30 gün içinde konuşlandırılacak şekilde, 30 kara taburu, 30 uçak filosu ve 30 savaş gemisinden oluşan bir askeri güç oluşturulması" kararı alınmıştır ve hemen ardından, Ekim 2018'de, Norveç'te, 50,000 asker ve sivil personelin katılımıyla, "Exercise Trident Juncture" tatbikatı icra edilmiştir.

Rusya da, İttifak'ın manevralarına, söz konusu bölgelerin hemen yanı başında ve Hazar Denizi ile Akdeniz'de gerçekleştirdiği daha kapsamlı ve daha uzun süreli tatbikatlarla cevap vermiştir.

Bu gelişmeler, bazı güvenlik uzmanları tarafından "Yeni Soğuk Savaş" dönemi olarak tanımlanmaya başlamıştır ve NATO'nun yeni şartlara adaptasyonu konusundaki yeteneğini ve hazırlık seviyesini bir kez daha ortaya koymasını gerektirmiştir.

NATO'yu 21. Yüzyıl'da Bekleyen Tehditler ve Önlemler

İttifak'ı kuran Washington Antlaşması'nda yer alan meşhur "5. Madde" ile özdeşleştirilen "dayanışma" (solidarity) prensibine, yukarıdaki paragraflarda bahsedilen gelişmelerin de ortaya koyduğu gibi, müttefikler tarafından etkili bir şekilde sahip çıkmaktadır.

Ancak, İttifak bünyesinde benimsenen bir diğer temel prensip olan "yükün paylaşımı" (burden sharing) konusu ise, bir süredir ABD yönetimleri tarafından sıkça dile getirilen şikayet kaynağı olmaya başlamıştır.

ABD Başkanı Donald Trump'ın bu konudaki ifadeleri artık şikayet seviyesinden suçlama ve hatta tehdit etme noktasına kadar varmaya başlamıştır. NATO içinde ciddi oranda rahatsızlık yaratan ifadeleri sebebiyle Trump yönetimine Avrupalı müttefikleri güveni de önemli ölçüde azalmaya başlamıştır.

Bu durum karşısında, İttifak'ın Norveçli Genel Sekreteri Jens Stoltenberg, Şubat 2019'da gerçekleşen Münih Güvenlik Konferansı'nda yaptığı konuşmasında, Başkan Trump'ın sözlerini kast ederek, "ABD'nin ne dediğine değil, ne yaptığına bakmak daha önemlidir" diyerek Polonya'da ve Baltık ülkelerinde konuşlandırılmakta olan binlerce Amerikan askeri eşliğindeki mekanize tugaylara dikkat çekmek zorunda kalmıştır.

ABD ile Avrupalı müttefikleri arasındaki ilişki seviyesinin bundan sonraki süreçte de inişli çıkışlı olması beklenmekle beraber, bu durumun NATO'nun dayanışma prensibine ciddi bir hasar vermesi öngörülmemektedir.

Ancak, İttifak'ın 21. Yüzyıl'ın kalan kısmında karşılaşması muhtemel sorunlar, Atlantik'in iki yakası arasında ortaya çıkan farklı yaklaşımlar olmaktan çok, daha ziyade, bilim ve teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişmelerin ortaya çıkartacağı yeni tehditler olacaktır demek yanlış olmaz.

Bir süredir gündemi yoğun bir şekilde meşgul eden siber güvenlik konularına ek olarak, daha yakın zaman önce gündeme gelen "Yapay Zeka" (Artificial Intelligence - AI) ve Ölümcül Otonom Silah Sistemleri (Lethal Autonomous Weapons Systems – LAWS) gibi konular kaçınılmaz olarak NATO'nun gelecek yıllardaki öncelikli tehdit değerlendirmeleri ve bunlara karşı geliştirilmesi gereken karşı önlemler dizisi içinde yer alacaklardır.

Sonuç

Yukarıda sözü edilen tehditler (AI ve LAWS) konusunda uluslararası hukuk kapsamında düzenlemelere gidilmesinin ve gerekli protokollerin geliştirilmesinin önünde siyasi, askeri ve teknik zorlukların bulunmasının yanı sıra, sürece müdahil olan aktörlerin de net bir şekilde tanımlanmasında ve ayrıştırılmasında yaşanan kayda değer seviyede zorluklar bulunmaktadır.

Bu gibi zorluklarla zamanlı ve etkili bir şekilde mücadele edilmesi süreci, söz konusu tehditlerin önceki dönemlerdekilere nazaran bilimsel ve teknolojik açıdan sahip oldukları farklı özellikleri gereği, özellikle bilgi ve istihbarat değişimi alanında, müttefiklerin, belki de NATO tarihindeki en yoğun işbirliği seviyesini yakalamalarını zorunlu kılacaktır.

İttifak'ın 70 yıllık geçmişinde bir çok kez ortaya koyduğu yeni şartlara uyum sağlamak ve ortaya çıkan tehditlerle zamanında ve etkili bir şekilde mücadele etme yeteneğini geliştirmek özelliğini, gelecek on yıllarda da sergileyebilmesi için, her şeyden önce müttefikler arası ilişkilerde güven ortamının güçlü bir şekilde tesis edilmesi ve sürdürülmesi şarttır.

Lozan Sürecinde Unutulan Vatan Toprağı: Süleymaniye

Alaeddin YALÇINKAYA*

Musul-Kerkük, Misak-ı Milli sınırlarına dahil olup başta Kut'ul-Amare savaşları olmak üzere Türkiye'nin selefi olarak Osmanlı'nın bölgedeki çatışmalarda önemli galibiyetler elde ettiği halde Lozan sürecinde yaşananlardan sonra Türkiye'den koparılmıştır. Başta Güneydoğu'daki isyanların kıskırtılması ve bölge petrollerinden gelir aktarılması gibi bir bakıma İngilizlerin havuç-sopa taktikleriyle Musul-Kerkük kaybedilmiştir. Bununla beraber Lozan sonrasına bırakılan nihai uzlaşma (1926 Ankara Sözleşmesi) gereği Türkiye'nin bölgedeki bir anlamda garantörlük statüsü, yani Türkiye'nin izni olmadan Musul-Kerkük'ün statüsünün değişmezliği kesindir. Bu makalede ise Lozan görüşmelerinin başında Türkiye'ye verilmesi teklif edilen ve nihai mutabakatta Irak yönetiminde kalan Süleymaniye'den bahsedilecektir.

Diplomatik müzakerelerin başlangıcında taraflar kendi isteklerini en yüksek dereceden dile getirirken karşı tarafa en azını bırakmayı hedeflerler. Özellikle güçlü/galip taraf, kendi çıkarını maksimize eden bir öneriyle masaya gelir. Karşı tarafın müzakere yeteneği, gücü, muhtemel isyan veya yeni bir savaş alternatifleri ile diğer hususlar da dikkate alınır ve kıran kırana müzakere edilir. Genellikle güçlü taraf başlangıçtaki önerisinden bir miktar taviz vererek uzlaşma yoluna gidilir. Güçlülük derecesine göre ilk önerisi olduğu gibi kabul edilebilir de. Ancak müzakerelerin başlangıcında Türkiye'ye bırakılması teklif edildiği halde ilerleyen süreçte unutilan Süleymaniye konusu pek bilinmeyen örneklerdendir.

I. Dünya Savaşı devam ederken bölgeyi savunan Osmanlı askerleri Musul şehrini başarılı bir şekilde savunmuş, bununla beraber Mondros *Mütarekesi maddeleri gereği vilayetin boşaltılmasına karar verilmiştir. Bu maddeyi, İngiliz manda yönetimine devir olarak yorumlayan İngiltere, şehri teslim etmekte direnen Ali İhsan Paşa'yı tehdit ederek mütareke gereği kendisine bağlı*

birliklerle bölgeden çekilmesini istemiştir. Türk birliğinin çekilmesiyle birlikte Musul'u işgal eden İngiliz birlikler, bu fiili durumu Lozan'da hukukileştirmek istemiştir. İngiltere ile Fransa arasındaki 1916 Sykes-Picot Anlaşması'nda Musul, Fransız mandasına bırakıldığı halde daha sonra İngilizler buraya kendileri sahip olmaya karar vermişlerdir.¹

Türkiye-İrak sınırının tespiti, Kurtuluş Savaşı sonrasında Ankara hükümetinin en zorlandığı konulardan birisi olmuştur. Sorunun temelinde petrol zengini Musul Vilayeti bulunup, coğrafi, etnik ve hukuki bakımdan Türkiye'nin parçası olan bu bölge üzerinde İngiliz taktikleri önemli ölçüde sorunu belirlemiştir. Müzakereler devam ederken İngiliz birlikler bugünkü sınıra yakın bölgeleri fiilen kontrol altına alacak askeri hareketliliği sürdürmüş, bu arada Musul-Bağdat arasında ekonomik ve sosyal ilişkileri ilerleterek, Musul ve civar kentlerin Anadolu ile irtibatını kesmek konusunda tedbirler almışlardır.²

1923 Lozan Antlaşması, Türkiye Cumhuriyeti'nin sınırlarının belirlendiği ve yeni devletin Milletlerarası Hukuk açısından kimliğinin tescil edildiği temel belgedir. İttihat ve Terakki yönetiminin basiretsiz politikaları sonucu yaşanan I. ve II. Balkan savaşları, I. Dünya Savaşı ve nihayet Kurtuluş Savaşı ile ülke yorgun düşmüş, aynı anda birçok cephede çok sayıda devlet ile savaşmak zorunda kalmış olan ülkenin bir an önce barış dönemine geçme arzusu temel tercih olarak dikkati çekmektedir. Bununla beraber, hemen her konuda uzlaşmaya varıldığı halde müzakere sürecinde Musul meselesi çözülememiştir. İngiltere'nin 1918'den itibaren fiilen kontrolü altına girmiş olan bölgenin ekonomik zenginliği yanında jeopolitik önemi, Londra'nın bu konuda derin politikalar uygulamasında izlenmektedir.

Lozan'da müzakerelerin daha ilk aşamalarında Türkiye'nin günümüz güvenliği açısından da son derece önemli olduğu kadar³, diplomatik müzakere tarihi bakımından da ilginç bir gelişme yaşanmıştır: Misak-ı Milli sınırları dahilinde olan bölge üzerinde Türkiye'nin ısrarı üzerine İngiliz heyeti Musul'un Irak'ta kalması şartıyla Süleymaniye'nin Türkiye'ye verilmesini teklif etmiştir. Süleymaniye, günümüzdeki terör üssü Kandil'in güneyinde, İran sınırına yakın olup Kerkük'ün doğusunda, Erbil'in Güneybatısındadır. İngiltere'nin bu teklifi gereği Süleymaniye Türkiye'de kaldığı takdirde Erbil'in de müzakerelerdeki performansına göre Türkiye'ye verilme ihtimali oldukça yüksekti. Çünkü Londra penceresinden bakıldığında vazgeçilmemesi gereken Kerkük petrolleridir. Fakat bu teklif Türk heyetinde askeri müşavir olarak bulunan Tevfik Bey'in (Bıyıklıoğlu) karşı çıkması sonucu reddedilmiştir.⁴ Türk

1 Seha L. Meray, *Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler I*. Cilt, 3. Baskı. İstanbul: YKY Yayınları, 2001; s.354.

2 Mim Kemal Öke, *Musul Meselesi Kronolojisi, 1918-1926*, İkinci Baskı, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1991; ss.112-113.

3 Alaeddin Yalçınkaya, "Siyasi Sınırlar ve Teröre Etkisi: Kandil Dağı ve Svat Vadisi", *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi* 2012, C.3/2, ss.43-54.

4 Hakan Yıldız, *Irak-Musul-Kerkük Üçgeni ve Büyük Oyun*, İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık,

heyetinin bu reddinin gerekçesi, sadece Süleymaniye ile yetinilemeyeceği, bütün Musul-Kerkük'ün Türkiye'ye bırakılması, ısrar edildiği takdirde eninde sonunda bu toprakların alınacağı kanaatine dayanmaktadır.

Türkiye-Irak sınırının bugünkü haliyle kesinleşmesinden önce bölgedeki İngiliz yönetiminin hazırladığı ortam önemli ölçüde belirleyici olmuştur. 1918 şartlarında Musul'un Mondros Mütarekesi gereği geçici olarak boşaltıldığı zannedilmiş, ancak derhal İngiltere tarafından işgal edilerek adım adım Türkiye'den koparılış süreci işlemiştir. Bu şartlar altında oluşturulan sınırların daha o yıllarda bölgede etnik çatışma ve terörü destekleme hedefine dayandığı anlaşılmış ancak bu süreci durdurabilecek bir şey yapılamamıştır.

Ankara yönetiminin bir an önce barışı tesis etme konusundaki tercihine karşın Musul meselesi, bir anlamda İngiltere'nin de ayak oyunları ile daha sonraki aşamalara bırakılmıştır. Çözüm zemini olarak da İngiltere'nin teklifi ile tarafsız bir milletlerarası teşkilat olarak Milletler Cemiyeti gündeme gelmiştir. Türkiye, cemiyetteki İngiliz etkinliğini dikkate alarak başlangıçta bunu kabul etmemiştir. Ancak Lord Curzon Ankara'nın cemiyete üyelik konusundaki teşebbüslerini hatırlattıktan sonra bu konuda endişeye mahal olmadığını, cemiyetin objektif ve adil karar vereceğini belirterek şöyle demiştir: "... Bundan ancak üç hafta önce, Türk Temsilci Heyeti, barışın yapılmasından sonra ilk işinin Milletler Cemiyeti'ne katılmak istediğini söylemiştir. Bu sorun cemiyete sunulursa, Türkiye Cumhuriyeti, cemiyetin üyelerinden olmadığından, cemiyet, misakın [Milletler Cemiyeti'nin Kurucu Sözleşmesi] 17. maddesi uyarınca, bu anlaşmazlığın çözümlenmesi için Türkiye'yi cemiyete üye olmaya çağıracaktır. Bundan sonra cemiyet, anlaşmazlık konusuna ilişkin olarak bir soruşturma açılmasını kararlaştıracak ve kendisine, içinde bulunan koşullar altında, en iyi ve en etkili görünen davranışı salık verecektir..."⁵

Belirtmek gerekir ki Türkiye'nin Milletler Cemiyeti'ne üyeliği ancak 1932'de gerçekleşebilmiştir. Öte yandan İngiltere'nin Musul konusundaki ısrarları karşısında M. İsmet imzalı olarak 4 Şubat 1923'te heyet üyelerine gönderilen mektupta şöyle denmektedir: "*Musul sorununa gelince, salt barışın yapılmasına engel olmamasını sağlamak amacıyla ve Türkiye ile İngiltere arasında bir yıl içinde bir ortak anlaşmayla çözümlenmek üzere, bu sorunun konferans programından çıkarılmasının yerinde olacağını düşünmekteyiz.*"⁶ Bu gerçekler ışığında Musul-Kerkük konusunun ertelenmesinden dolayı Türkiye'nin ciddi bir muhalefeti olmamıştır.

Lozan'da İngilizlerin kararlı stratejileri sonucu belirlenemeyen Türkiye-Irak sınırı, daha sonra İngiltere'nin etkili olduğu Milletler Cemiyeti ve bu süreçteki

2004; s.123.

5 Seha L. Meray, *Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler I*. Cilt, 3. Baskı. İstanbul: YKY Yayınları, 2001; s.373.

6 Seha L. Meray, *Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler IV*. Cilt, 3. Baskı. İstanbul: YKY Yayınları, 2001; s.9.

mekanizmalar sonucu *Türkiye aleyhine çözülmüş ve Musul o günkü İngiliz manda yönetimine*, daha sonra da Irak devletine bırakılmıştır. Müzakerelerin ilk aşamasında Türkiye'ye verilmesi önerilen Süleymaniye'yi, Türk heyetinin Musul-Kerkük'ün tamamını talep ederek reddetmesine karşın 1926 mutabakatında Süleymaniye ve muhtemelen Erbil'in de içinde bulunacağı çevresinin 1926 mutabakatında gündeme gelmemesi (unutulması) diplomatik müzakere tarihinin ilginç örneklerinde birisi olmuştur. Böyle bir konunun daha sonraki bilimsel/tarihi çalışmalarda da pek sözkonusu edilmemesi ise ayrı bir garipliktir.

Belirtmek gerekir ki geçerli sözleşmeler gereği bugün Süleymaniye Irak toprağıdır. Bununla beraber Misak-ı Milli açısından vatan toprağıdır. Misak-ı Milli, Meclis-i Mebusan'ın son toplantısında aldığı bir karar olup tek taraflı olması hasebiyle Uluslararası Hukuk açısından geçerliliği yoktur. Burada işaret edilen konu, bir Uluslararası Hukuk işlemi sürecinin başında Türkiye'ye verilen Süleymaniye'nin daha sonraki aşamalarda nasıl gündemden düştüğüdür. Tek başına Süleymaniye'nin savunma problemi olduğu halde, İngiltere'nin petrol yüzünden vazgeçemeyeceği Kerkük dışında örneğin Kerkük ve diğer civar alanlarla birlikte Türkiye'ye bırakılması diplomatik müzakere gerçeğinin kaçınılmaz sonucu olacaktır. Öte yandan yukarıda işaret edildiği üzere tıpkı Musul-Kerkük konusunda Türkiye'nin bir anlamda garantörlük hakkı bulunduğu gibi, nihai sözleşmede zikredilmediği halde müzakere zabıtlarında yer alan "Süleymaniye'nin Türkiye'ye bırakılması önerisi" bundan sonraki süreçlerde mutlaka dikkate alınması ve değerlendirilmesi gereken bir husustur. Zira Uluslararası sözleşmelerin yorumunda müzakere sürecini ve zabıtlarını dikkate almak, 1961 Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin temel hükümlerindedir.⁷

⁷ Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, md.31-32, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/Viyana_69.pdf 17.08.2019

The Responsibility to Protect Policy of Turkey during the Syrian Crisis (2011-2015)*

Türkiye'nin Suriye Krizindeki Koruma Sorumluluğu Politikası (2011-2015)

Teslim: 25 Aralık 2018

Onay: 26 Eylül 2019

Sevilay Zehra AKSOY**
Seray KILIÇ***

Abstract

The Syrian civil war, which has been going on for more than eight years, gave rise to an unprecedented humanitarian crisis within both Syria and beyond. The human tragedy that unfolded is a stark reminder of the unfulfilled responsibilities of the international community as embodied in the principle of the Responsibility to Protect (RtoP). RtoP, involving both prevention and coercive tools, impose different kinds of obligations on different actors of the international community. Among state actors of the international community, close neighbours are critical players in the sense that they are the ones that are likely to be the most negatively affected by the conflict beyond their borders and thus are expected to have the greatest will, if not always the capacity, to effect the course of events. This paper seeks to examine how RtoP found expression in the foreign policy of Turkey that shares its longest border with Syria. Together with other neighbouring countries that host millions of refugees, Turkey, which also experienced serious security problems in its borders, stood as one of the most affected countries by this crisis and kept RtoP on its agenda both for instrumental and normative reasons for a long time. The aim of this study is to examine how RtoP in general and its preventive and coercive pillars in particular came to be understood and what concrete steps were taken to breathe life into them by the officials in Ankara. In pursuit of this aim, the policies from the beginning of the crisis (2011) till the period when national security discourse gained priority over protection discourse (2015) are analysed through official rhetoric and practices.

Keywords: *Responsibility to protect, Turkish foreign policy, Syrian civil war, Migration, Humanitarian crisis.*

* This article builds on Seray Kılıç's MA thesis, "Türkiye'nin Koruma Sorumluluğu Politikası (2011-2015): Libya ve Suriye", Dokuz Eylül University, 2016. The contributions of each author to the article are equal

** Assoc.Prof. Dr. Sevilay Z. Aksoy, Dokuz Eylül University

*** Seray Kılıç, Research Assistant, Dokuz Eylül University.

Öz

Sekiz yılı aşkın bir süredir devam etmekte olan Suriye iç savaşı, Suriye'nin içinde ve ötesinde benzeri olmayan bir insani krize yol açmıştır. Ortaya çıkan insan trajedisi, Koruma Sorumluluğu (KS) prensibinde yer almasına rağmen uluslararası toplumun yerine getirmemiş olduğu sorumlulukları bariz şekilde gözler önüne sermektedir. Hem önleyici hem de zorlayıcı araçları içeren KS, uluslararası toplumun farklı aktörlerine farklı sorumluluklar yüklemektedir. Bu bağlamda uluslararası toplumun devlet aktörleri arasında yakın komşular kritik oyuncular olarak özel yere sahiptir. Şöyle ki, sınırlarının ötesindeki çatışmalardan en fazla negatif olarak etkilenen ve dolayısıyla olayların gidişatını etkilemek için, her zaman gerekli kapasiteye sahip olmasalar da, en çok siyasi irade göstermesi beklenen aktörler yakın komşulardır. Bu çalışma, Suriye ile en uzun sınırını paylaşan Türkiye'nin dış politikasında KS'nin nasıl ifade edildiğini ve hayata geçirildiğini incelemeye çalışmaktadır. Milyonlarca göçmene ev sahipliği yapan diğer komşularla birlikte Türkiye, aynı zamanda sınırlarında ciddi güvenlik sorunları yaşamış bir ülke olarak bu krizden en çok etkilenen devletlerden biridir ve KS'yi hem araçsal hem de normatif sebeplerle gündeminde uzun süre tutmuştur. Bu çalışma genel olarak KS prensibinin ve özelde de önleyici ve zorlayıcı sütunlarının Ankara'daki yetkililer tarafından nasıl anlaşıldığını ve onları hayata geçirmek için hangi somut adımları attıklarını incelemektedir. Bu amaca yönelik olarak, krizin başlangıcı olan 2011'den ulusal güvenlik söyleminin koruma söylemine üstünlük sağlamaya başladığı 2015'e kadarki politikalar resmi söylemler ve pratikler üzerinden analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Koruma Sorumluluğu, Türk Dış Politikası, Suriye iç savaşı, Göç, İnsani kriz.*

1. INTRODUCTION

More than eight years passed since the eruption of the internal conflict in Syria, which initially started as peaceful protests against the repressive policies of the government and then turned increasingly violent with the forceful response of the government, and the involvement of foreign states and non-state armed actors. A conflict that might have been resolved or at least contained by the adoption of an array of non-coercive measures by the political elite has now become a very complex and intractable issue with little prospect for resolution in the near future. The competing interests and agendas of the Syrian government, different opposition groups (domestic and foreign), and regional and international actors certainly complicate the picture and make it difficult even to imagine what a peaceful resolution might look like. Among the costs of the ongoing conflict, the most devastating ones have been humanitarian in nature. More than 500,000 people have been killed; and almost half of the pre-war population of 22 million have been displaced (with more than 6 million still in Syria, around 5 million in neighbouring countries, Europe and elsewhere).¹ If one was to describe succinctly the nature and implications of that depressing humanitarian condition with the jargon of the international law, one could say that crimes against humanity and war crimes have been (and are still being) committed by a number of actors (Syrian and foreign) fighting on the ground and from the air; large-scale losses of civilian lives have been recorded and civilians continue to die; the unprecedented and growing levels of migration from the conflict zones explicitly threaten the regional and international orders and security. As the Syrian government has lost its monopoly on the use of violence, the lost territories have turned into safe havens for terrorist groups that similarly threaten both the regional and international orders, and security.

The facts implicated in each of these depictions (should) starkly remind the Syrian government and the international community of their unfulfilled responsibilities as embodied in the principle of the Responsibility to Protect (RtoP) that was adopted by the United Nations fourteen years ago in order to prevent from occurring or spreading of the atrocity crimes specified as genocide, war crimes, crimes against humanity, and ethnic cleansing. RtoP, involving prevention tools as well as the deployment of coercive means, impose different kinds of obligations on target state, other states and non-state actors of the international community. Among state actors of the international community, close neighbours are critical players in the sense that they are the ones that are likely to be the most negatively affected by the conflict beyond their borders (e.g. through migration and terrorist flows or the interruption of trade relations and routes) and thus are expected to have the greatest will, if not always the capacity, to effect the course of events. In other words, they are the ones that have important national interests, apart from humanitarian considerations, to assume a responsibility for the prevention of intra-state conflicts in

¹ Human Rights Watch, "Syria: Events of 2018", <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/syria> (8 February 2019).

their neighbours or to respond to them coercively sometimes. This paper seeks to examine how RtoP found expression in the foreign policy of Turkey that shares its longest border with Syria. Such an analysis is apt not only because of the RtoP principle's mentioned expectation from neighbours but also the Justice and Development Party government that has been in power in Turkey since 2002 adopted a normative/ ethical foreign policy discourse heavily laden with a multilayered notion of "responsibility" comprising the domestic, regional and international levels since 2002, and especially during Davutoğlu's reign. Thus, it is worth looking into how RtoP in general and its preventive and coercive pillars in particular came to be understood and what concrete steps were taken to breathe life into them by the officials in Ankara from the start of the Syrian crisis in 2011 till 2015 when from then onwards the rhetoric and acts associated with RtoP were increasingly replaced by those related primarily to national security. The next section of the article briefly explains the evolution of the RtoP concept and how it differs (or was meant to differ) from humanitarian intervention by describing the novelties it brought. What follows is a brief account of the historical background of Turkey-Syria relations that helps to contextualize the deterioration of the relations after the start of the civil conflict in Syria in 2011. The analysis that follows looks into the operationalisation of the different pillars of the RtoP in Turkish foreign policy (acts accompanied by discourse) towards the Syrian conflict. To that end it primarily benefits from the primary sources such as the official documentation of Turkish government and international bodies, and focuses on the discourses of political figures, especially the Turkish ones, where relevant.

2. Responsibility to Protect: A New Political Principle Reframing Humanitarian Intervention

How should egregious violations of human rights taking place in a country be tackled? Are their resolution subject solely to the will and capacity of the concerned government? Can neighbouring states have any say on the matter if they wish to help? What about the wider international community? Does it have any authority and/or responsibility to get involved? There are no easy or definitive answers to these questions since the nature of the relationship between rulers and ruled has evolved throughout history.

At the beginning of the millennium the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) set up with the initiative of the Canadian government to overcome the impasse between the opposing positions on humanitarian intervention came forward with novel assessments and suggestions embodied in its famous "Responsibility to Protect" report.² The most novel assessment of the report that would be embraced as well as criticized by an increasing number of scholars, politicians and human rights activists in the years to come was its reconstruction of the meaning of sovereignty. Instead of the

² *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, (Ottawa: International Development Research Centre, 2001).

absolutist understanding of state sovereignty also expressed in the UN Charter, those who penned the report referred to “sovereignty as responsibility”, associating sovereign authority with certain responsibilities and, in case of its failure to fulfil those responsibilities, leaving that authority open to legitimate “intervention” from outside. In this respect the report referred to two kinds of sovereign responsibilities: one external (towards the international community in the sense of respecting others’ sovereignty), and the other internal (respecting the fundamental rights and freedoms of people on its territory). To be sovereign was to be responsible and to be responsible necessitated certain duties on the part of domestic authority. As long as domestic authority fulfilled its duties, it was to be regarded as a sovereign member of the international community worthy of equal treatment in the sense of having a legitimate claim to non-intervention from outside.³ However, the report did not recommend sanctioning an “irresponsible sovereign” through military means immediately and exclusively. Rather, and this was the other novelty of the report, it recommended the adoption of a graduated process towards the likely or actual perpetrators of atrocity crimes, specified as genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity. In this respect, the report identified three important duties to be discharged by the concerned government and different members of the international community in collaboration or alone: responsibility to prevent; responsibility to react; and responsibility to rebuild. The intention, ICISS claimed, was the creation of a new kind of mentality by shifting the widespread (and much criticized) understanding of the “right/duty to intervene” to one of a “responsibility to protect”.⁴ Accordingly, the first and foremost emphasis was on “prevention” and primarily the related government was charged with the responsibility to adopt measures with a view to tackling a conflict on its territory at an earlier stage and ensuring that it did not turn into a larger, intractable and life-threatening issue. The government could take a number of measures (political, economic, legal and/ or military) to deal with the root causes of the conflict and to make the deficient system more democratic, representative, responsive, accountable and egalitarian. Where the government was unable or unwilling to pursue this course, the intervention of the international community was envisaged but then again exclusively with an eye on prevention. There were various positive and negative (short of use of military force) tools that the international community could deploy depending on the nature of the problem, with some directed towards the root causes (e.g. development assistance; better terms of trade; institutional capacity-building; and encouraging accession to international treaties restricting arms trade and the spread of banned weapons as well as recognition of the jurisdiction of the International Criminal Court) and the rest focusing on “here and now” (e.g. mediation through good offices; political dialogue; deploying fact-finding missions; the threat of suspension or expulsion from regional and international organizations; rendering economic aid conditional; imposing travel bans on

³ Ibid, 12-15.

⁴ Ibid, 15-18.

state officials and freezing their assets abroad, etc). However, ICISS, while highlighting the importance of conflict prevention efforts, also acknowledged the difficulties that might be encountered in their implementation, particularly the problem of coordination of state and non-state actors who have most of the time diverging interests and agendas. Accordingly, the long and difficult road that had to be taken both within and outside the UN in order to make conflict prevention mechanisms meaningful and effective was noted.⁵

The second and the most controversial duty of the international community to react would come into the picture only if prevention efforts came to nothing in the sense that any of the specified atrocity crimes either loomed in the horizon or actually started to occur. Responsibility to react entailed the deployment of coercive tools by the members of the international community in line with the international law (mainly Chapters VI, VII and VIII of the UN Charter) against the target state with a view to avoiding or halting those crimes. The toolbox included different kinds of sanctions (diplomatic, economic, political, legal and military), but it was emphasized that the military sanctions in the form of the use of force was to be the last resort applicable to extreme cases only, i.e. the situations that “shock the conscience of mankind” and/ or seriously endanger international security. The report specified the rules that had to be followed both prior to the decision to use force (*jus ad bellum*) and during the military intervention (*jus in bello*), which were mainly derived from the Just War doctrine. The most significant among them was that the right authority to authorize the use of force continued to be the United Nations Security Council (UNSC) as before. Differently, the report asked the permanent five members of the Council to practice “constructive abstention” (unless their major national interests dictated otherwise) when they could not reach a consensus so as not to obstruct the exercise of an otherwise legitimate operation. However, it was not clear what would happen when those members did not act responsibly. Another important point concerned the ultimate purpose of military intervention. The report talked about “disabling” the target state to the degree of rendering it powerless to commit the crimes in question. It was clarified that “regime change”, redrawing of territorial borders or empowering one or more local opposition groups so as to reinforce their claim to self-determination were not to be regarded as legitimate purposes. And regarding the principle of right intention, ICISS, seeking to transcend the previous endless debates on the issue, acknowledged the reality of “mixed motives” on the part of intervening parties that often held, alongside humanitarian considerations, narrow political interests such as avoiding migration flows or preventing the conflict zone from turning into a base for terrorists.⁶

Finally, the ICISS report referred to the duty to rebuild in the aftermath of a military intervention. That duty, also previously known as post-conflict peace

⁵ Ibid, 19-27.

⁶ Ibid, 29-37.

building, involved various tasks such as seeking reconciliation among the parties to the conflict; helping rebuild the social and economic infrastructure; helping institute the judicial mechanisms and the rule of law; helping with transition to a representative political system and the holding of free and fair elections; and so on. The report emphasized that although the international actors because of their superior security-providing and economic capacities and various experiences had more to contribute, they had to discharge their responsibility in cooperation with the local actors by bearing in mind the importance of “local ownership”.⁷

RtoP as a reconstructed concept of state sovereignty was acknowledged by the United Nations General Assembly (UNGA) and UNSC in 2005. The 2005 World Summit Outcome Document adopted by the UNGA included two related significant paragraphs and referred to the first two duties mentioned by the ICISS report, responsibility to prevent and responsibility to react. The Document similarly explained the essence of the duties expected from national and international communities with regard to the prevention or halting of the specified atrocity crimes, and highlighted the Chapters VI, VII and VIII of the UN Charter as the bases of possible international action.⁸ In 2009 the UN Secretary General (UNSG), regarding the 2005 Document as a UN mandate, came forward with a three-pillar strategy to render RtoP practicable. In that reformulated framework Pillars I and II concerned only the duty to prevent, with Pillar I focussing on the relevant responsibilities of host state, and Pillar II on the duties of the international community especially to build or increase institutional capacity in all member states, but especially in those with a higher tendency for atrocity crimes. And Pillar III generally corresponded to the responsibility to react and, as in the previous documents, involved both non-coercive and coercive methods, including military intervention as a last resort. Importantly and different from the ICISS report, the UNSG’s report did not include a pillar on the responsibility to rebuild and, with regard to the duties of prevention and reaction, it did not envision a sequential action. Although moving from national to international and from non-coercive to coercive was to be preferred, the UNSG underlined that the nature of exigencies would dictate the path to be followed, necessitating the bypassing of some steps in certain cases. Each pillar had to be treated as having “equal size, strength and viability”.⁹ This work deploys the three-pillar framework laid down in the 2009 implementation report of the UNSG as a basis for its analysis.

⁷ *Ibid.*, 39-35.

⁸ United Nations General Assembly, Resolution 60/1 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, October 24, 2005, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, 30 (30 August 2018).

⁹ United Nations General Assembly, Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General A/63/677, January 12, 2009. <http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf> (20 August 2018).

Responsibility to protect, having been built on the existing norms of the conventional and customary international law, is regarded as an important political principle rather than a new norm or doctrine even by its ardent supporters.¹⁰ Its most important success is claimed to lie in its ability in having forged a consensus in the international community as to the abhorrence of atrocity crimes and the need to prevent or respond to them through individual and/or collective action. That consensus is said to have found expression in the 2005 World Summit Outcome Document and the follow-up work of the office of the UNSG. In the words of Welsh, “[t]he progress represented by R2P was to set down a political marker that atrocity crimes are no longer to be seen, as they were in the not so distant past, as matters of domestic jurisdiction.”¹¹ Some of the critics do not agree even with that. “There is nothing new in claiming that genocide, war crimes or other atrocities are to be stopped, to be prevented and repressed by States: internal sovereignty must come with limits that derive [from] the mere existence of an international community.” Rather, RtoP’s novelty and potential usefulness is attributed to its “didactic approach” to the existing international norms (i.e. “explaining states and populations the duties to which they are already bound”), and its true value is said to lie in its “organizing a series of diverse and widespread duties and deriving them from a single source”.¹² However, in any case, what is in question is not a “self-fulfilling” but a political principle that is dependent on the will and capacity of states for its effective operationalisation.¹³ Also a political consensus is needed to develop it further so as to make it relevant to the lives of the victims of atrocity crimes (i.e. refugees and internally displaced persons) by identifying their fundamental needs and formulating specific measures in a complimentary manner to the existing international law to address those needs.

3. The Historical Context of Turkish-Syrian Relations

For more than half a century, the relationship between Turkey and Syria has been marked more by tensions than moderation. After the foundation of the Turkish Republic in 1923, the issue of national border, especially the status of Hatay, became a source of conflict between the two neighbours. Even though Hatay was unified with Turkey in 1939, Syria did not accept the legitimacy of the referendum and felt victimized.¹⁴ Beginning with the late 1940s, the relations under the bipolar system of the Cold War deteriorated as Turkey pursued

¹⁰ See, e.g., “JISB Interview: The Responsibility to Protect, Dr. Francis Deng”, *Journal of Intervention and State Building* 4, No. 1 (2010): 85-86.

¹¹ Jennifer M. Welsh, “The Responsibility to Protect at Ten: Glass Half Empty or Half Full?”, *The International Spectator* 51, No. 2 (2016): 3.

¹² Francisco de Abreu Duarte, “Responsibility to Protect (R2P) and the Syrian Refugee Crisis: A Missed Opportunity”, *e-Pública* 3, No. 2 (2016): 82-83, www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n2/v3n2a03.pdf.

¹³ Welsh, “The Responsibility to Protect at Ten”, 3.

¹⁴ Meliha Benli Altunışık and Özlem Tür, “From Distant Neighbors to Partners? Changing Syrian-Turkish Relations”, *Security Dialogue* 37, Issue 2 (2006): 231.

a pro-Western foreign policy, while the Ba'athist regime in Syria came under the influence of the Soviet Union.¹⁵ In the 1960s, sharing the waters of the Euphrates-Tigris River Basin came up as another concern as both countries had started agricultural development plans and established irrigation systems in that period.¹⁶

The early 1980s witnessed the emergence of serious security problems owing to the military and logistic support provided by the Syrian regime to a number of armed terrorist groups, including Kurdistan Workers' Party (Partiya Karkerên Kurdistan-PKK), Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia and other radical organizations in and outside Turkey.¹⁷ However, with Turgut Özal's premiership in 1987 a period of 'rapprochement' started as Özal explicitly intended to have good neighbourly relations with Syria. Özal's liberal approach to Turkish foreign policy was particularly felt in the flourishing of economic relations between the two neighbours. In 1992, the Turkish and Syrian leaders even signed a security agreement to end the security threats against one another, including the deportation of criminals.¹⁸

In 1996, the tensions between Turkey and Syria increased again when the Ministry of Foreign Affairs sent a diplomatic note to the Syrian administration for its continuing support to the PKK and they came to a head when Ankara openly threatened Damascus by massing thousands of troops and military vehicles on the border accompanied by an increasingly confrontational discourse. The crisis was overcome with Syria's agreeing to deport Abdullah Öcalan, the PKK leader, from Syria or the Syria-controlled Bekaa Valley. With the Adana Memorandum (1998), Damascus further agreed to end all kinds of PKK activities on its territory. This was perhaps the most important of a series of acts that would accelerate the rapprochement between Turkey and Syria in security and other fields.¹⁹

Bashar Assad's becoming the new president of Syria and the beginning of the Justice and Development Party (JDP) era in Turkey further stimulated the relations. Between 2002 and 2004, 26 visits were conducted at the level of techni-

¹⁵ Bülent Aras and Hasan Köni, "Turkish-Syrian Relations Revisited", *Arab Studies Quarterly* 24, Issue 4 (2002): 48.

¹⁶ For details, please see Ayşegül Kibaroğlu, *Building a Regime for Euphrates-Tigris River Basin*, (The Hague: Luwer Law International, 2002); Ayşegül Kibaroğlu and Waltina Scheumann, "Euphrates-Tigris Rivers System: Political Rapprochement and Transboundary Water Cooperation," in *Turkey's Water Policy*, ed. Ayşegül Kibaroğlu et al., (Berlin: Springer-Verlag, 2011), 277-299.

¹⁷ Altunışık and Tür, "From Distant Neighbors to Partners?", 232.

¹⁸ Birgül Demirtaş, "Turkish-Syrian Relations: From Friend "Esad" to Enemy "Esed"", *Middle East Policy* 20, Issue 1 (2013): 112.

¹⁹ Altunışık and Tür, "From Distant Neighbors to Partners?", 236-239.

cal delegations,²⁰ and 83 agreements were signed between 2003 and 2012.²¹ Mutual visits between the two sides continued even in early 2011 when the Arab countries were experiencing insurgencies. In February, the then-Prime Minister Erdoğan and the President Assad expressed their shared concern over the uprisings and declared that they would make a joint effort to ensure that the legitimate demands of the Egyptian people were met. In the same meeting, the leaders agreed upon many other issues including the establishment of a joint bank, the launching of high-speed train services between Gaziantep and Aleppo, and the construction of the Nusaybin-Kamışlı common customs gate and a ‘friendship dam’ on the Asi River.²² Soon after, another important step was taken with a view to deepening the ‘strategic partnership’ between the two sides when the “Security Cooperation Agreement” that had been signed back in 2009 was approved by the Turkish Council of Ministers in June 2011.²³

4. Turkish Foreign Policy in the Syrian Civil War and RtoP

4.1. Preventive Diplomacy

The political and economic dynamics that brought the Arab Spring into Syria had been in the making for a long time, but it was a small innocent protest that lit the flame of the eight-year-old insurrection. In February 2011, a group of teenagers thrilled by the revolutions in Egypt, Algeria and Tunisia painted the public buildings with their graffiti saying “[t]he people want to topple the regime!”²⁴ Following the arrest of teenagers aged between 10 and 15, opposition groups organized sit-ins demanding the release of the kids and other political detainees.²⁵ Peaceful protests turned into large-scale demonstrations when hundreds poured into the streets of Damascus and other major cities, marching for political freedom. Yet the regime forces harshly responded to the protestors with water cannons and teargas, even deliberately firing at them.²⁶ From then onwards the conflict in Syria turned increasingly into a spiral of violence as protestors started to get armed and were soon joined or replaced by other local and foreign armed opposition groups.

20 Türkiye Büyük Millet Meclisi, 22. Dönem 2. Yasama 81. Birleşim, *TBMM Tutanak Dergisi*, 28 April 2004, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b081m.htm> (26.12.2015).

21 Türkiye Büyük Millet Meclisi, “T.C. Dışişleri Bakanlığı’nın 12.07.2013 tarihli ve 636965 sayılı yazısı,” <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-24870c.pdf> (26.06.2016).

22 “Gaziantep’ten Halep’e hızlı tren hattı,” *NTV*, February 6, 2011. <http://www.ntv.com.tr/turkiye/gaziantepten-halepe-hizli-tren-hatti,AD95z6wmCkC1gzy3yt9jZg> (02.07.2016).

23 Resmi Gazete, Karar Sayısı: 2011/1954, July 15, 2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110705M1-12.htm> (01.07.2016).

24 “How schoolboys began the Syrian revolution,” *CBS News*, April 26, 2011. <http://www.cbsnews.com/news/how-schoolboys-began-the-syrian-revolution/> (05.03.2017).

25 “Daraa: The spark that lit the Syrian flame,” *CNN*, March 01, 2012. <http://edition.cnn.com/2012/03/01/world/meast/syria-crisis-beginnings/> (05.03.2017).

26 Human Rights Watch, “We’ve Never Seen Such Horror,” June 1, 2011, [https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/](https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces)crimes-against-humanity-syrian-security-forces (12.03.2017).

Turkey's stance vis-à-vis the Syrian crisis was considerably shaped at least during its first five years by Davutoğlu's foreign policy that smacked of cosmopolitanism. "We neither sacrifice from the values of humanity and conscience for national interests, nor do we see those values as being in conflict with those interests. We can maximise our national interests as we defend those values" claimed Davutoğlu while justifying his government position on Syria before the Turkish parliament in 2011. Although Ankara explicitly stated that Turkey was not in search of a role in the region, the Turkish officials felt that their historical guardianship discourse directed at the region (i.e. "the guardian of the oppressed")²⁷ was somehow reciprocated by the peoples especially in those Arab countries where the uprisings were taking place.²⁸ Therefore, when the insurgency started in Syria, Turkey adopted a normative position similar to the one it had vis-à-vis the crises in Egypt, Tunisia and Libya, and referred to the demonstrations as "the legitimate demands of people". However, the officials were also cautious not to denounce immediately the targeted government as in Libya. Ankara's initial policy was more of a wait-and-see kind, being supportive of the street while being also careful not to alienate the regime. Thus, Ankara expressed its confidence and support for "friend and brother Syrian people" and welcomed the initiation of investigations and reform pledges by the Assad regime.²⁹ In an interview with El Safir in the early days of the conflict, Erdoğan addressed Assad as his "dear friend", saying "Assad embraces everybody in Syria".³⁰

Relying upon the warm relations between the leaders and increasing cooperation between the two countries, Ankara got engaged in efforts to persuade the Syrian government to meet the demands of the people and end the violence. In his visit to Syria on 6 April, the then-Foreign Minister Davutoğlu advised the

27 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu'nun "Arap Uyanışı ve Ortadoğu'da Barış: Müslüman ve Hristiyan Perspektifler" Konferansı Kapsamında Yaptıkları Konuşma," September 7, 2012. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-arap-bahari-ve-yeni-ortadogu_da-baris_-musluman-ve-hritiyan-perspektifler_-konferans.tr.mfa (18.03.2016).

28 "Tunuslu lider Gannuşi: "Türkiye'yi model olarak görüyoruz," *Euronews*, January 13, 2012. <https://tr.euronews.com/2012/01/13/tunuslu-lider-gannusi-turkiye-yi-model-olarak-goruyoruz> (12.03.2017); M. Akif Kireççi, "Relating Turkey to the Middle East and North Africa: Arab Spring and the Turkish Experience", *Bilgi*, No: 63 (2012): 120. Also according to a research conducted by TESEV at the end of 2011 Turkey was the "winner of the Arab Spring" for the peoples of the Middle East. According to the survey, despite its involvement in the Libyan intervention, Turkey had the most positive image in the Middle East with 78% of the votes. Moreover, 77% of the people in these states accepted Turkey as "the country with the greatest contribution to peace in the Middle East" while 71% believed that Turkey should play a greater role in regional conflicts. See TESEV, "Ortadoğu'da Türkiye Algısı 2011," 2012, http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Ortadoguda_Turkiye_Algisi_2011.pdf (09.08.2016), 6.

29 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "Suriye'deki Olaylar Hk.," March 25, 2011. http://www.mfa.gov.tr/no_-82_-25-mart-2011_-suriye_deki-olaylar-hk_.tr.mfa (18.03.2016).

30 Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü, "Erdoğan: Esad Sevilen Biri... Daha Açık Bir Mesaj Göndermesini Dilerdim," April 01, 2011. <http://www.byegm.gov.tr/turkce/haber/erdoan-esad-sevilen-br...daha-aik-br-mesaj-gndermesn-dlerdm/7499> (22.04.2016).

Syrian government to lift the state of emergency, to withdraw the army from the cities and to grant citizenship to the Kurdish population.³¹ After the meeting, Davutoğlu expressed these efforts saying “[w]e are comfortably talking every issue with the Syrian authorities... as we are dealing with the future of a friend and brother country which we share our fate with.” In that press meeting Davutoğlu also underlined that the crisis had to be resolved by Syria itself and emphasized that Turkey’s efforts were not one of a mediation or the imposition of a particular solution, but rather had to be seen as deriving from a kind of responsible neighbour position, since whatever happened or would happen were bound to have mutual consequences.³²

In the early days, Turkey’s encouragement seemed to play a part in the prevention of the escalation of the crisis as the Syrian regime lifted the 48-year-old state of emergency and the new government launched political reforms in mid-April.³³ The government declared amnesty for political detainees and in June Assad announced the establishment of the National Dialogue Commission that would work as a conciliatory body during the transition to a multiparty system.³⁴ However, not before too late, those all turned out to be cosmetic reforms as Damascus increasingly resorted to repression and violence soon after.

As implied in Davutoğlu’s discourse, Turkey’s official position at this stage was not to be a party to the dispute, which was also openly expressed by Erşat Hürmüzlü, the Chief Advisor to the President. In an interview with El-Halic on 29 June, Hürmüzlü, referring to the Libya intervention, stressed that Turkey preferred the resolution of regional problems without any foreign intervention and thus it would not initiate the process for such a decision.³⁵ Turkey’s position regarding a military measure was one of prudence considering that the political conjuncture was also not favourable for another intervention after Libya. The UNSC took the Syrian crisis onto its agenda a few months after the start of uprisings. France, Britain and the US, the three permanent members of the UNSC that started the intervention in Libya, condemned the Syrian regime for its repression of civilians and stated “the Syrian Government has a responsibility to protect peaceful protestors, not to attack them.” However, any

31 “Türkiye-Suriye ilişkileri: İnişler ve çıkışlar,” *Al Jazeera Türk*, January 6, 2014. <http://www.aljazeera.com.tr/dosya/turkiye-suriye-iliskileri-inisler-ve-cikislar> (24.06.2016).

32 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun Bahreyn, Katar ve Suriye’deki Temaslarına İlişkin Yaptığı Basın Toplantısı,” April 6, 2011. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-bahreyn_-katar-ve-suriye_deki-temaslarina-iliskin-yaptigi-basin-toplantisi_-6-nisan-2.tr.mfa (02.07.2016).

33 United Nations General Assembly, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, A/HRC/S-17/2/Add.1, November 23, 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/97/pdf/G1117097.pdf?OpenElement> (20.08.2018).

34 *Ibid.*

35 Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü, “Türkiye Cumhurbaşkanı Başdanışmanı: Bölgede Dış Müdahaleleri İstemiyoruz,” June 29, 2011. <http://www.byegm.gov.tr/turkce/haber/trkiye-cumhurbaşkanı-badanımani-blgede-di-mdahaleler-stemiyoruz/8377> (15.06.2016).

serious coercive measure was not on the table at this stage and Russia sought to avoid even such a prospect by arguing that the situation in Syria did not pose a threat to international peace and security, and that “a real threat... could arise from outside interference in Syria’s domestic situation, including attempts to promote ready-made solutions or to take sides.”³⁶

Meanwhile, the increasing repression in Syria started to create a humanitarian crisis in the country, forcing especially people in the conflict zones close to the borders to move towards the neighbouring countries. On 29 April 2011, 252 Syrian citizens crossed the Turkish-Syrian border creating the first phase of the refugee problem. Maintaining its “brother” rhetoric, Ankara declared that the “Syrian guests” had been admitted temporarily with “humanitarian considerations”,³⁷ and increased its efforts for a peaceful settlement of the political and humanitarian crises. In August, Davutoğlu made his last visit to Syria –the one he was not welcomed. Davutoğlu’s visit came at a time when the international community and the regional organizations such as the Arab League and the Gulf Cooperation Council had significantly increased diplomatic pressure on the Assad regime. Some even considered Davutoğlu’s visit as conveying the diplomatic message of the international community to Syria.³⁸ However, the reluctance displayed by the Syrian regime during that visit to end its violence towards the protesters spelt the end of Ankara’s direct negotiations with Damascus. In a later speech, Davutoğlu referred to that meeting in the following words:

“We... adopted a principled position from the beginning. On a Ramadan day, I tried to persuade him for 7 hours. We had a single request: Do not shoot Hama with your tanks, your balls during the blessed Ramadan. He did not listen. As the Republic of Turkey, like every honourable person and like every *responsible* state...we did not hesitate to make a choice...do not force us to make a choice between you and the Syrian people. If you do, you should know that we will be on the side of the Syrian people without hesitation.”³⁹

Thus, after about six months since the beginning of the crisis Turkey’s (and the

36 United Nations Security Council 6524th Meeting Minutes, S/PV.6524, April 27, 2011, 9. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6524, (07.03.2016).

37 T.C. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “27 Haziran 2011 Tarihli Toplantı,” June 27, 2011. <http://www.mgk.gov.tr/index.php/27-haziran-2011-tarihli-toplantı>, (29.03.2016); Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Suriye’den Türkiye’ye Nüfus Hareketleri: Kardeş Topraklarındaki Misafirlilik,” 2014, <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/79-20150209111636-webformatisuriyedenturkiyeyenufushareketleri.pdf> (26.06.2016).

38 Veysel Ayhan, “Davutoğlu-Esad Görüşmesi: Gerginlikten Çatışmaya,” August 10, 2011, <https://orsam.org.tr/tr/davutoglu-esad-gorusmesi-sonrasi-gerginlikten-catismaya/> (22.03.2019)

39 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun Suriye Türkmenleri Meclis Kuruluş Toplantısında Yaptıkları Konuşma,” March 30, 2013. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-suriye-turkmenleri-meclis-kurulus-toplantisinde-yaptiklari-konusma_30-mart-2013_-ank.tr.mfa (18.03.2016). Italics are ours.

international community's) efforts mainly through political dialogue to persuade the Syrian government to make genuine reforms in order to prevent the crisis from turning into a violent civil war had come to nothing. In retrospect, the Turkish government held unrealistic expectations based on its pre-crisis good relations with the Assad regime. Mutual trust, expected to be an integral part of a friendly relationship, was no longer there (or had never existed).⁴⁰ But more importantly, Ankara had badly gone wrong in underestimating the lengths that especially the old regimes in the Middle East would go in order to survive even if that entailed (and it often did!) seriously harming the security and welfare of their own population. As aptly explained by Hinnebusch, the regimes, like the Baath regimes in Iraq and Syria, “constituted along neo-patrimonial lines...would find it very hard to share power or to remove the president without risk of collapse” and hence the rationale for their “Machiavellian” behaviour when faced with serious rebellion.⁴¹ However, acting either out of a sense of responsibility or for instrumental reasons or, more truly, for a combination of both, Turkey, as a neighbour of Syria, can be said to have fulfilled its duty under the first pillar of R2P norm. At the point that its duty for prevention clearly failed, Ankara changed its stance and openly took a side in the conflict, deciding to support the Syrian opposition against the Assad regime from then onwards. That new stance was also the harbinger of more coercive steps that are in the third pillar of R2P as well as some controversial policies.

4.2. Supporting Regional Efforts for a Resolution

It took more than six months for the UNSC to consider a coercive measure against the repression of the Syrian regime. On 4 October 2011, Britain, France, Germany and Portugal drafted a resolution reminding the regime of its responsibility to protect its citizens and demanded effective measures under Article 41 of the UN Charter.⁴² Yet the Security Council failed to adopt those

⁴⁰ On 26 September, in an interview with *Time*, Erdoğan mentioned about his conversation with Assad complaining that the regime provided misinformation on the number and conditions of political criminals. Ishaan Tharoor, “Exclusive: TIME meets Turkish Prime Minister Recep Tayyip Erdogan,” *Time*, September 26, 2011. <http://world.time.com/2011/09/26/exclusive-time-meets-turkish-prime-minister-recep-tayyip-erdogan/> (04.03.2019).

In a later interview with *Al Jazeera*, Erdoğan expressed this feeling of ‘betrayal’ with the following words: “We had a relation with Assad family... Unfortunately, Assad kept none of the words he gave to us. We were so sincere and good, but our relations came almost to the point of breakdown...”, “Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın İlk Röportajı,” *Al Jazeera Türk*, August 30, 2014, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/cumhurbaskani-erdoganin-ilk-roportaji> (22.04.2016).

⁴¹ Raymond Hinnebusch, “State de-construction in Iraq and Syria”, *PVS Politische Vierteljahresschrift* 57, No. 4 (2016): 575-576.

⁴² United Nations Security Council Draft Resolution, S/2011/612, October 4, 2011. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf> (23.03.2017). **Article 41 of the UN Charter** is about the authorisation of collective action involving coercive measures short of the use of force that “may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.”

measures due to the veto of China and Russia, who expressed their hesitation to allow another decision that, they argued, would result in a Libya-like situation and involve the North Atlantic Treaty Organization (NATO).⁴³

In the absence of a concrete step by the Security Council, the regional actors, which had played an important role in the Libyan crisis, got involved diplomatically. The Arab League visiting Damascus with a committee consisting of the delegates of Egypt, Algeria, Sudan and Oman presented the Plan of Action as a regional initiative, which Assad agreed to adopt at first. The Plan basically asked for an end to violence from any source to Syrian citizens, the release of detainees who were kept because of the current events, the withdrawal of armed forces from the cities, and free and safe entry for the international media.⁴⁴ However, it was not implemented because the Syrian administration did not initiate a dialogue within the specified period. Consequently, on 12 November, the Arab League Council decided to suspend the membership of Syria⁴⁵ and approved sanctions against the regime, including a ban on commercial flights, assets freeze and an embargo on investments.⁴⁶

Ankara, underlining that “it is impossible to overcome this crisis unless it is dealt within a regional ownership”, openly supported the Plan of Action.⁴⁷ On 30 November, following the sanctions of the Arab League, Davutoğlu expressed in a press statement that Turkey too had decided to intensify its sanctions against the Syrian regime in political, military and economic areas, including, among others, suspension of the High Level Strategic Cooperation Council between Turkey and Syria; travel ban and assets freeze against some members of the Syrian administration; embargo on the sale and transfer of all kinds of weapons and military goods; and a number of financial measures. Davutoğlu consciously and carefully deployed RtoP terminology to justify the tougher sanctions in question: the Assad regime, through its egregious violations of human rights, had lost its legitimacy and endangered the sustainability of the Syrian state; the November 2011 Report of the Independent International Commission of Inquiry on Syria (established by the UN Human Rights Council) also concluded that Syrian security forces had committed crimes against humanity; the experience of the last nine months showed that the regime could

43 “‘They’d rather sell arms than stand with the Syrian people’: U.S. envoy storms out after Russia and China veto U.N. resolution,” *Daily Mail Online*, October 5, 2011. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2045442/US-envoy-Susan-Rice-storms-Russia-China-veto-UN-resolution.html> (11.04.2016).

44 Lauterpacht Centre for International Law, Arab League Council Resolution 7438, November 2, 2011. http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria_33_AL_Council_Resolution_7438.pdf (12.03.2016).

45 “Syria suspended from Arab League,” *The Guardian*, November 12, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/12/syria-suspended-arab-league> (12.03.2016).

46 “Syria unrest: Arab League adopts sanctions in Cairo,” *BBC News*, November 27, 2011. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-15901360> (12.03.2016).

47 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Arap Ligi’nin 12 Kasım tarihinde Suriye hakkında almış olduğu karar hk.,” November 13, 2011. http://www.mfa.gov.tr/no_-255_-13-kasim-2011_-arap-ligi_nin-12-kasim-tarihinde-suriye-hakkinda-almis-oldugu-karar-hk_.tr.mfa (18.03.2016)

no longer be trusted by the regional and international communities to stop the violence and initiate a transition towards democracy; and thus, it had become imperative to increase the regional and international pressure on the Syrian government so as to disable its capability and capacity to seriously harm its own people. He further, in line with the spirit of RtoP, underlined that Ankara had “conducted a very meticulous study...in order to ensure that measures... adopted [would] not affect adversely the brotherly Syrian people... substances essential for...everyday life, in particular water, [were] not included in these measures.”⁴⁸ In a similar vein, Erdoğan also referred to the Syrian regime’s inability and unwillingness to discharge its responsibility to protect its citizens. In his speech at the General Debate of the 66th Session of the UN General Assembly in September 2011, Erdoğan, with a view to the mobilizing the international community, underlined that the Syrian regime had lost its legitimacy and sovereignty understood as responsibility: “Sovereignty does not allow any leader or any regime to repress its own people or kill innocent civilians. A regime pointing guns to its own people can have no sovereignty or legitimacy.”⁴⁹

Yet, Turkey was still not close to the idea of military intervention and consistently warned the international community that an operation like the one in Libya would only worsen the situation. In November, the President Abdullah Gül openly refused such a possibility, saying “Syria is now at a dead end so change is inevitable. But we don’t believe the right way to create change is through external intervention.”⁵⁰ Instead, Ankara preferred the adoption of non-military measures that would facilitate a political transition and stop the humanitarian crisis. To that end it sought to increase the international pressure on the Assad regime by actively engaging with the like-minded Syrian, regional and international actors.

Concerning the Syrian front, Turkey sometimes secretly but often publicly provided a platform so as to facilitate the formation and unification of the Syrian opposition groups. In October 2011, those groups, including a mixed array of secularists, Islamists, and Kurds, announced in Istanbul the formation of a national council (the Syrian National Council) that, according to its spokesman Bourhan Ghalioun, would “provide a single body with which other countries could coordinate”. The SNC, while being categorically against any foreign intervention to topple Assad’s regime, adopted RtoP’s terminology and “called on the international community to *protect the Syrian people* from the

48 “Press Statement by H.e. Mr. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, Regarding Measures Adopted vis-à-vis the Syrian Administration,” December 1, 2011, <http://vasington.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowAnnouncement/137119> (29 May 2019)

49 International Coalition for the Responsibility to Protect, “Background Briefing: Highlights from the Opening of the 66th United Nations General Assembly,” [http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/3689-background-briefing-highlights-from-the-opening-of-the-66th-united-nations-general-assembly-\(20.03.2016\)](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/3689-background-briefing-highlights-from-the-opening-of-the-66th-united-nations-general-assembly-(20.03.2016)).

50 Ian Black, “Turkish president says Syrian crisis at a ‘dead end’ and change is inevitable,” *The Guardian*, November 21, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/21/turkish-president-syria-abdullah-gul> (27 May 2017)

declared war and massacres being committed against them by the regime.”⁵¹ For Ankara, that was an encouraging development, but it also drew attention to the dangers of “defining this democratic struggle along the sectarian, religious and ethnic lines” and thus warned the Syrian opposition to be all-embracing and ensure that “the new administration will not resort to revanchist or discriminatory practices after the collapse of the Baath regime.”⁵²

On the regional-international front, Turkey, together with the US, pioneered the establishment of “the Group of Friends of the Syrian People (GFSP)” whose meetings attracted an increasing number of states from Europe and the Arab Middle East. The need for alternative political platforms such as GFSP had arisen because of the gridlock in the UNSC. In February 2012, the UNSC vetoed for the second time another draft resolution on Syria,⁵³ one that had been presented by GFSP and could be considered reasonable in its call on all the parties to the conflict to end their violence, in its emphasis on the deployment of peaceful means by the international community and in its demand for a Syrian-led political process to meet the legitimate aspirations of the Syrian people.⁵⁴ The fact that the draft resolution was later adopted by the General Assembly by a wide margin of votes (137 against 12) led the frustrated Ankara to increase its calls for a structural reform of the organization so as to effectively tackle those problems that “outrage the human conscience”. “When the [global] problems come to the UN agenda”, Davutoğlu argued, “they should be handled with a perspective reflecting that of the broader humanity rather than be subjected to negotiation and bargaining among only the Permanent Five” and stated Ankara’s willingness to contribute to the initiatives to reform the UN.⁵⁵

The gridlock in the UN, along with the increasing violence in Syria, intensified efforts for a resolution of the crisis among the states in GFSP. In its first meeting in Tunis, GFSP recognized SNC “as a legitimate representative of Syrians seeking peaceful democratic change” but could not agree on the most effective means to deal with the crisis. The Western governments dragged their feet for going beyond diplomatic and economic sanctions; Saudi Arabia called for the arming of the opposition; Qatar and Tunisia suggested a transition period with-

51 “Syrian opposition unite against Assad as civil war threatens,” *The Telegraph*, October 3, 2011. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8803083/Syrian-opposition-unite-against-Assad-as-civil-war-threatens.html> (26 May 2017). Italics are ours.

52 Abdullah Gül, *Diplomaside Erdemli Güç: Dış Politika Konuşmaları* (Ankara: Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 2014), 184.

53 “Syria resolution vetoed by Russia and China at United Nations,” *The Guardian*, February 4, 2012. <https://www.theguardian.com/world/2012/feb/04/assad-obama-resign-un-resolution> (24 March 2017).

54 United Nations Security Council Draft Resolution, S/2012/77, February 4, 2012. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/223/75/PDF/N1222375.pdf?OpenElement> (14.04.2016)

55 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun BM Genel Kurul Başkanı Nasır Abdülaziz El Nasır ile Ortak Basın Toplantısı,” February 25, 2012. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-bm-genel-kurul-baskani-nasir-abdulaziz-el-nasir-ile-ortak-basin-toplantisi.tr.mfa (18.03.2016).

out Assad to be supplemented by a kind of peacekeeping force; and the peaceful protesters back in Syria demanded a Libya-style-no-fly zone.⁵⁶ Just before the second meeting of GFSP that was to convene in Istanbul, Turkey closed its embassy in Damascus after a similar step by the US, some EU members and six Gulf states, sending a strong political message to the Assad regime whose survival, according to Davutoğlu “was almost impossible” given its increasing illegitimacy.⁵⁷ Around that time, there were also signs that Ankara was looking into “the feasibility of imposing a buffer zone 12.5 miles into Syrian territory”. In a joint press conference with Obama, Erdoğan was reported saying “[i]t is not possible to remain a spectator, to wait and not to intervene. It is our humanitarian and conscientious responsibility. We are engaged in efforts towards doing whatever is necessary within the framework of international law.”⁵⁸

In the second meeting of GFSP, Turkey, together with 83 countries, gave open support to the six-point peace plan devised by the former UNSG Kofi Annan as the Joint Special Envoy of the UN and the League of Arab States (LAS) on the Syrian Crisis, but could not find the support it expected from its Western allies for a buffer zone.⁵⁹ Importantly, the US and British governments signalled that the non-lethal assistance already given to the opposition would continue while they would at least turn a blind eye if other willing countries, such as Saudi Arabia and Qatar, decided to arm the opposition. The SNC, on the other hand, asked for the creation of safe zones to be guarded by the Free Syrian Army (FSA) and objected to the Annan plan on the ground that

56 “Syria: Britain and West should arm rebels, say Arabs,” *The Telegraph*, February 24, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9105048/Syria-Britain-and-West-should-arm-rebels-say-Arabs.html> (28 May 2017); “UN accuses Syria regime of crimes against humanity,” *The Telegraph*, February 23, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9102070/UN-accuses-Syria-regime-of-crimes-against-humanity.html> (28 May 2017).

57 “Syria: Turkey delivers ‘strong political message’ as it closes Damascus embassy,” *The Telegraph*, March 26, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9166617/Syria-Turkey-delivers-strong-political-message-as-it-closes-Damascus-embassy.html> (2 July 2017). In July Turkey also suspended the consular activities in Aleppo. After ceasing its diplomatic relations with Syria, Turkey recognized the National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces (the Syrian National Coalition), a more diverse and inclusive opposition front than the former Syrian National Council, as the “sole representative of the Syrian people” in November 2012. In so doing, Turkey followed in the footsteps of regional (the majority of the Arab League members and the Gulf states) and international actors (US, UK, France, and Spain) and effectively unrecognized the Assad regime. See, Carnegie Middle East Center, “The National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces,” January 11, 2013, <http://carnegeieendowment.org/syriaincrisis/?fa=50628&lang=en> (14.04.2016).

58 “Barack Obama’s personal pledge to aid Syria rebels,” *The Telegraph*, March 25, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9165813/Barack-Obamas-personal-pledge-to-aid-Syria-rebels.html> (2 July 2017).

59 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Press Release Regarding the Appointment of Former UN Secretary-General Kofi Annan as the Joint Special Envoy of the UN and the League of Arab States on the Syrian Crisis,” February 24, 2012. http://www.mfa.gov.tr/no_-57_-24-february-2012_-press-release-regarding-the-appointment-of-former-un-secretary-general-kofi-annan-as-the-joint-special-envoy-of-the-un-and-the-league-of-arab-states-on-the-syrian-crisis.en.mfa (14.04.2016). For the details of the plan, see “Syria: UN Security Council agree to back Kofi Annan’s plan,” *The Guardian*, March 21, 2012. <https://www.theguardian.com/world/middle-east-live/2012/mar/21/syria-crisis-live-coverage#block-13> (22.03.2019).

there could be “no political reconciliation with the regime in Syria.”⁶⁰ Actually many already suspected that the approval of the Annan plan by Assad was just a tactic of buying time, but there was no consensus on the next step of the international community if Assad failed to deliver his promises. Russia, on the other hand, described the GFSP meeting as hypocrisy. The Russian Foreign Minister Lavrov said that “offers of support for the rebels only encourages them to keep fighting” and heralded the strong backing to be given by Russia to the Assad regime by saying “[i]t is clear as day that even if the Syrian opposition is armed to the teeth, it will not be able to the defeat the government’s army. Instead there will be carnage that lasts many, many years – mutual destruction.”⁶¹

By the mid-2012, the scale of conflict in Syria had become so widespread and intense that the International Organization of the Red Cross declared in July 2012 that the conflict could effectively be described as a civil war. The declaration was significant from the point of international law in that from then on the international humanitarian law (the Geneva Conventions) would apply, theoretically speaking, in all the conflict zones, enabling the violent acts committed against civilians to be considered as war crimes and making it possible to try those responsible in international courts.⁶² There was also emerging evidence that the rebels also committed war crimes by violating the rules of the Geneva conventions concerning the treatment of the prisoners of war.⁶³ In August 2012, the UN-LAS Joint Special Envoy resigned from his post seeing that his plan had been unsuccessful to bring an end to the ongoing violence.⁶⁴ “The increasing militarization on the ground and the clear lack of unity in the Security Council”, told Annan at a press conference, “have fundamentally changed the circumstances for the effective exercise of my role... Without serious, purposeful and united international pressure, including from the powers of the region, it is impossible for me, or anyone, to compel the Syrian government in the first place, and also the opposition, to take the steps necessary to

60 “Syria: Bashar al-Assad must obey peace plan or other countries will arm opposition,” *The Telegraph*, April 1, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9179266/Syria-Bashar-al-Assad-must-obey-peace-plan-or-other-countries-will-arm-opposition.html> (2 July 2017).

61 “Syria’s rebels will never defeat Bashar al-Assad, even if they are ‘armed to the teeth’, says Russia,” *The Telegraph*, April 4, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9186766/Syrias-rebels-will-never-defeat-Bashar-al-Assad-even-if-they-are-armed-to-the-teeth-says-Russia.html> (7 June 2017).

62 “Syria in civil war, Red Cross says,” *BBC News*, July 15, 2012. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18849362> (09.03.2016).

63 “Syrian rebels accused of war crimes,” *The Telegraph*, August 10, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9467657/Syrian-rebels-accused-of-war-crimes.html> (7 June 2017).

64 For a description of the situation on the ground just before Annan’s resignation, see United Nations Human Rights Council, “Oral Update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic”, A/HRC/20/CRP.1, June 26, 2012, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/OralUpdateJune2012.pdf> (11.04.2016).

begin a political process.”⁶⁵

In the coming months and years, the stances adopted in the Istanbul meeting of GFSP did not change much while the bleak situation depicted by Annan further deteriorated. While the members of the pro-opposition GFSP agreed in principle that ‘Assad had to go’, they failed to reach a consensus on the means of accomplishing that. The Western governments continued to rule out supplying arms directly to the FSA amid concerns about the prospect of anti-Western character of post-Assad Syria and about the presence of jihadi fighters among the rebels, while CIA officials on the ground worked closely with Saudi Arabia and Qatar to help them coordinate their lethal aid to the rebels.⁶⁶ Turkey, apart from providing a base for the training of the FSA generals, continued to host the meetings of the Syrian political opposition but officially denied of giving arms to the Syrian rebels. Ankara falsely hoped for long along with the FSA, Qatar and Saudi Arabia that the Obama administration whose deeds did not live up to its strong rhetoric against the Assad regime would eventually give in and take the necessary action to tip the balance in favour of the opposition.⁶⁷ That hope was in large part due to the occasional positive signals given by the leading officials in the Obama administration and important Western capitals in favour of more forceful action.⁶⁸ However, Washington did not supply the (the kind of) arms demanded by the FSA while the military support given to the Assad regime by Russia steadily increased in quantity and quality. The increasing violence of the Syrian regime triggered the radicalisation of some parts of the opposition, the FSA was increasingly fractured and many extremist jihadists fled into Syria from different parts of the world, contributing to the further militarization and deepening of the conflict. Empowered by the critical diplomatic, military and economic support of Russia and Iran, and militarily further reinforced by the fighters from Hezbollah and Iraq, it is no surprise that the Assad regime dragged its feet in the so-called peace initiatives of the international community, most notably the UN-backed Geneva peace talks that aimed to end the civil war by finding a political solution to the crisis by means of a political transition period. Turkey, along with other members of GFSP, attended and supported the Geneva process but was disillusioned when the talks failed.⁶⁹

65 “Kofi Annan resigns as UN-Arab League Joint Special Envoy for Syrian crisis.” *UN News*. August 2, 2012. <https://news.un.org/en/story/2012/08/416872-kofi-annan-resigns-un-arab-league-joint-special-envoy-syrian-crisis> (20.05.2019).

66 Robert, Grenier, “The US in Syria: Hiding behind the CIA,” *Aljazeera*, August 9, 2012. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/08/201288113045172386.html> (2 July 2017).

67 Christopher Phillips, “Eyes Bigger than Stomachs: Turkey, Saudi Arabia and Qatar in Syria”, *Middle East Policy* 24, No. 1 (2017): 41-42.

68 For instance, Jeffrey Goldberg, “Hillary Clinton: ‘Failure’ to help Syrian rebels led to the rise of ISIS,” *The Atlantic*, August 10, 2014, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/08/hillary-clinton-failure-to-help-syrian-rebels-led-to-the-rise-of-isis/375832/> (05.03.2019); Julian Borger, “Hague says UK could arm Syrian rebels if situation worsens,” *The Guardian*, March 3, 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/03/hague-aid-syria-rebels-weapons> (06.03.2019).

69 “Davutoğlu: Halep’ten kaçan 60-70 bin kişi sınıra yürüyor,” *BBC News Türkçe*, February 4, 2016,

4.3. Border Security, Self-defence, and Collective Security

Being eager to disable the Assad regime's capacity for violence but also being reluctant and unable to do so unilaterally, Ankara tried hard to get its Western allies involved militarily as well as diplomatically and otherwise. In face of the gridlock in the UNSC, one legal and legitimate way of establishing safe zones especially as a partial solution to the refugee crisis might be by activating the collective defence mechanism of NATO. Accordingly, as the border incidents started to take place while the Syrian army chased Free Syrian Army rebels who crossed the Turkish border, Erdoğan framed the issue as Turkey's legitimate right to self-defence by saying "[a]lso NATO has responsibilities to do with Turkey's borders, according to Article 5".⁷⁰ And one important incident that led Ankara more loudly to call upon NATO to assume its responsibilities was the shooting down of a Turkish fighter jet on a patrol near the border by the Syrian air defences in the summer of 2012, prompting the National Security Council to declare that Turkey would decisively take the necessary counter measures in line with international law.⁷¹ Accordingly, Turkey changed the rules of engagement for Syria and shot several targets on the Syrian border.⁷² In the meantime NATO convened in response to Ankara's request to discuss how to react to the incident.⁷³ However, NATO, while condemning "in the strongest terms [the Syrian regime]", and expressing "solidarity with Turkey" did not mention retaliatory action.⁷⁴ Turkey also asked the UN Security Council to consider the possibility of invoking Chapter VII of the UN Charter perhaps not with the intention of triggering the authorisation of "immediate military action" but exerting pressure over the Syrian regime by means of showing "a solidarity of the international community without exception".⁷⁵

The security threat from the Syrian side exacerbated in the following months, causing the death of Turkish citizens in the border towns. The Akçakale incident⁷⁶ was the moment that the tension between two states palpably increased,

https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160204_suriye_halep_turkiye (05.03.2019).

⁷⁰ Anne-Marie Slaughter, "Mind the neighbours," *Aljazeera*, 26 April 2012, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/04/20124237511055955.html> (02.07.2017).

⁷¹ T.C. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, "28 Haziran 2012 Tarihli Toplantı," <http://www.mgk.gov.tr/index.php/28-haziran-2012-tarihli-toplantı>, (31.03.2016).

⁷² Oytun Orhan, "Reyhanlı Saldırısı ve Türkiye'nin Suriye İkilemi", *Ortadoğu Analiz* 5, No. 54 (2013): 14.

⁷³ "EU ministers urge restraint from Turkey", *MWC News*, June 25, 2012, <http://www.mwcnews.net/home/archived/19787-eu-ministers.html> (2 July 2017).

⁷⁴ "NATO condemns Syria for downing Turkish jet," *VOA News*, June 26, 2012, https://www.voanews.com/a/nato-condemns_syria_over_downing_turkish_jet/1252880.html (2 July 2017).

⁷⁵ "Turkish ambassador: UN must unite against Assad," *The Telegraph*, July 1, 2012, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9367961/Turkish-ambassador-UN-must-unite-against-Assad.html> (3 July 2017).

⁷⁶ "5 killed as Syrian shell hits Turkish town," *Hürriyet Daily News*, October 3, 2012, <http://www.hurriyetdailynews.com/five-killed-as-syrian-shell-strikes-turkish-town.aspx?pageID=238&nID=31590&NewsCatID=341> (28.04.2016).

inducing the Turkish government to submit a bill to the Turkish parliament, asking permission for the deployment of the Turkish Armed Forces abroad, specifically Syria. In the preamble of the bill, it was stated that aggressive actions against Turkish territories were on the verge of armed attack, reaching to a stage that posed serious threats to the national security.⁷⁷ With the parliament's approval of the bill, the possibility of a Turkish military intervention in Syria became a viable option for the first time, and national security rather than humanitarian considerations was to constitute the basis of such an intervention. Moreover, with the start of capture of some of the towns in northern Syria by the Syrian wing of the terrorist group PKK, the Democratic Union Party, PYD, it was clear that Ankara might use that bill as a deterrent in the least. Soon after the Akçakale incident the Turkish airspace was closed to all the Syrian aircraft, and NATO Patriot missiles were installed along the Turkish-Syrian border.⁷⁸ Strengthening of the air defence system in Turkey was criticized as a preparation for war, but İsmet Yılmaz, the Minister of National Defence, defended the measure before the Turkish parliament by referring to its provisional and deterrent character.⁷⁹

4.4. Escalation of the Civil War and Possibility of Intervention

In mid-2013, the use of heavy and chemical weapons against civilians continued to keep the Syrian civil war on the top agenda of the international community. Although there were evident claims on the use of banned weapons (e.g. cluster munitions and barrel bombs) in Syria since 2012,⁸⁰ the international community was really distraught with the use of sarin gas in Ghouta that led to the death of hundreds of civilians (according to some estimates more than 1000) including children.⁸¹ Special Representatives of the UN, Dieng and Welsh, described the attack as “a serious violation of the international humanitarian law and a war crime”.⁸²

Referring to the chemical attack in Ghouta as an ethnic cleansing, the Turkish authorities called upon the UN for a humanitarian intervention in Syria. Davutoğlu told the BBC on 23 August that the chemical attack in Damascus and what happened in Syria in the last three years were as bad as those that

77 Resmi Gazete, Karar No. 1025, October 4, 2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/10/20121006-1.htm> (28.04.2016).

78 Türkiye Büyük Millet Meclisi, 24. Dönem 3. Yasama Yılı 61'inci Birleşim, *TBMM Tutanak Dergisi*, February 5, 2013, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil3/bas/b061m.htm> (31.03.2016).

79 Ibid.

80 Human Rights Watch, “World Report 2013: Syria,” <https://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/syria> (12.04.2016).

81 International Coalition for the Responsibility to Protect, “The Crisis in Syria,” <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria> (11.03.2016).

82 United Nations Press Release, “Statement by the Special Advisers on the Prevention of Genocide, Mr. Adama Dieng, and on the Responsibility to Protect, Ms. Jennifer Welsh, on the alleged use of chemical weapons in Syria,” August 22, 2013, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Syria23August2013.pdf> (11.03.2016).

happened in Bosnia and that the international community had to act as it did in Srebrenica. In his interview, Davutoğlu talked about the need to form a “coalition of willing” in case the UNSC remained inactive and called upon the international law-abiding members of the international community to join it.⁸³ Erdoğan too openly called for an intervention saying “the intervention should be like in Kosovo, not in the form of a one or two-day shoot-out and should force the regime to resign”.⁸⁴

Despite the decisive call by Turkey (and many others) to the UNSC to take collective action against the Syrian regime under Chapter VII of the UN Charter,⁸⁵ the international community did not take a coercive action even at the point that it was most expected – the point that had been identified as the red line of the Obama administration.⁸⁶ Following the delivery of the UN Investigation Mission’s report on Ghouta,⁸⁷ the United States and Russia agreed on a roadmap for the destruction of chemical weapons. With the Resolution 2118 (2013), the UNSC scheduled the destruction of chemical weapons in Syria and decided to impose measures under Chapter VII of the UN Charter in case of non-compliance.⁸⁸ Washington, despite its previous rhetoric, was content with the diplomatic solution reached with Russia over the disarming of the Assad regime and thereby displayed its reluctance once again to get involved directly in the conflict militarily. Ankara, in addition to having a serious concern that the Assad regime would exploit diplomatic process with a lengthy timeline,⁸⁹ was also not pleased with the scope of UNSC Resolution 2118 (2013). Davutoğlu told the BBC on 30 September that the crisis in

83 “Davutoğlu BBC’de: Türkiye Mısır’a Benzemez,” *BBC Türkçe*, August 23, 2013, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/08/130823_newsnight_davutoglu (24.07.2017).

84 “Erdoğan: “Sınırlı operasyon bizi tatmin etmez,”” *CNN Türk*, August 30, 2013, <http://www.cnnturk.com/2013/turkiye/08/30/erdogan.sinirli.operasyon.bizi.tatmin.etmez/721548.0/index.html> (23.04.2016).

85 International Coalition for the Responsibility to Protect, “Statement delivered on behalf of the Permanent Mission of Turkey to the United Nations General Assembly Informal, Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention,”” September 11, 2013, <http://responsibilitytoprotect.org/Turkey%2013.pdf> (17.12.2015).

86 Ian Black, “Will chemical weapons in Syria be the ‘red line’ Barack Obama promised?”, *The Guardian*, April 23, 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/23/chemical-weapons-red-line-obama> (25 August 2017).

87 United Nations General Assembly-Security Council, “Report of the United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the alleged use of chemical weapons in the Ghouta area of Damascus on 21 August 2013,” September 16, 2013, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_553.pdf (22.06.2016).

88 United Nations Security Council, Resolution 2118, S/RES/2118 (2013), September 27, 2013, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118(2013)) (18.04.2016).

89 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Press Release Regarding the Agreement Reached Between the United States and Russian Federation Concerning the Chemical Weapons Possessed by the Syrian Regime,” September 14, 2013, http://www.mfa.gov.tr/no_-245_-14-september-2013_-press-release-regarding-the-agreement-reached-between-the-united-states-and-the-russian-federation-concerning-the-chemical-weapons-possessed-by-the-syrian-regime.en.mfa (18.04.2016).

Syria could not be reduced to the issue of chemical weapons and that the use of conventional weapons too had to be prevented. In the same interview he, both as a foreign minister and “an ordinary human being”, “begged” on the international community to give a proper humanitarian response to the growing refugee crisis and warned about its long-term repercussions on international order if it continued to be left unattended.⁹⁰

4.5. Taking Action in the Face of the Humanitarian Crisis

Deterioration of the situation in Syria immensely increased the number of people who were forcibly displaced and in need of assistance that amounted to nearly 3 million people by the end of 2012.⁹¹ In the absence of a concrete international commitment to halt the civil war, Turkey’s humanitarian policy has been substantially important in assisting and protecting the *hors de combat* within and beyond the Syrian territories. First by giving humanitarian assistance at the zero point of Turkey-Syria border, and then by providing temporary protection to forcibly displaced people from Syria and Iraq, Turkey showed an extensive responsibility as far as the humanitarian dimension of the civil war is concerned. As Evans and Sahnoun stated in 2002 with regard to the emerging RtoP concept, the shift of terminology from intervention to protection was in fact very much in line with the aim of prioritizing those in need,⁹² and Turkish authorities’ protection measures were generally in harmony with the very core of this notion, constituting an essential part of the international non-coercive responses to the escalation of the humanitarian crisis. Yet, Turkey’s efforts found little attention in the international arena in shifting the focus back to its real place.

4.5.1. Protection and assistance beyond the borders

The humanitarian response to the Syrian crisis has been realized mostly through the UN agencies and non-governmental organizations, and carried out at two levels. First, these agencies and other relevant actors have focused on delivering humanitarian assistance to help the internally displaced persons (IDPs) in Syria. The most comprehensive action in this sense came on 22 February 2014 when the Security Council adopted Resolution 2139 calling on the conflicting parties to lift the siege of populated areas and to facilitate “rapid, safe and unhindered humanitarian access for United Nations humanitarian agencies”.⁹³ Later with the adoption of Resolution 2165 (2014) on 14 July, the Council de-

⁹⁰ “Syria conflict: Turkey calls for humanitarian response,” *BBC News*, September 28, 2013, <https://www.bbc.com/news/av/world-middle-east-24318386/syria-conflict-turkey-calls-for-humanitarian-response> (24.04.2016).

⁹¹ “UNHCR 2012 refugee statistics: full data,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2013/jun/19/refugees-unhcr-statistics-data#data> (24.02.2019).

⁹² Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect”, *Foreign Affairs* 81, No. 6, 2002: 101.

⁹³ United Nations Security Council, Resolution 2139, S/RES/2139 (2014), February 22, 2014, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139(2014)) (16.02.2019).

cided that the UN and the member states would provide cross-border humanitarian aid irrespective of the consent of the Syrian administration.⁹⁴ The other side of the story, taking care of refugees living outside the Syrian borders, has been as challenging as reaching out the IDPs and it has definitely become a test case for the legal and moral responsibility of other states.

In the face of this crisis, which was “above all... a matter of humanity” for the Turkish government, the policymakers developed concerns over the misery of the Syrian people trapped in the conflict zones and along the Turkish border.⁹⁵ As a matter of fact, the UN together with some NGOs and governments of the most-affected countries like Jordan, Lebanon, Iraq and Turkey started to take measures as early as March 2012 with the Syria Regional Refugee Response Plan. The Plan appealed for \$84.1 million to ensure safe access of Syrian people to neighbouring countries and their stay in accordance with the principle of non-refoulement, to help meeting the basic needs of Syrian refugees regardless of their registration, and to take further contingency actions against a possible mass influx.⁹⁶

In support of the UN, the Turkish Red Crescent delivered humanitarian relief to the areas close to the Turkey-Syria border as part of its international obligations.⁹⁷ Speaking at the UNSC meeting in August 2012, Davutoğlu suggested some practical steps for resolution of the humanitarian crisis such as developing a unified approach that “should be pursued by the Security Council on stopping the indiscriminate aerial bombardment of the residential areas which leads people to be displaced internally”, focusing on the issue of IDPs in Syria. He underlined that although the preference was to solve “the issue of IDPs within the borders of Syria”, in case that failed, “necessary measures should be taken to absorb them internationally”. Davutoğlu also suggested establishing a joint committee consisting of the neighbouring countries and the UNHCR operating under the mandate of UNSC to deal with the refugee crisis.⁹⁸ A few days later, the Prime Minister Erdoğan confirmed this strategy in his interview with the CNN. Yet, he explained that Turkey was not able to convince the US and other permanent members to put these suggestions into practice; most importantly, the Obama administration “had not... catered to those expectations”

94 United Nations Security Council, Resolution 2165, S/RES/2165 (2014), July 14, 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2165> (16.02.2019).

95 Türkiye Büyük Millet Meclisi, 24. Dönem 2. Yasama Yılı 100. Birleşim, *TBMM Tutanak Dergisi*, April 26, 2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b100m.htm> (16.02.2019)

96 United Nations, “Syria Regional Refugee Response Plan Second Revision,” September 2012, <http://www.unhcr.org/5062c7429.pdf>, 5 (16.02.2019).

97 Mevlüt Çavuşoğlu, “Turkey and the Syrian Refugee Crisis: An Example for Humanity,” *Turkish Policy Quarterly* 15, No. 3, 2016: 20, http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/turkey-and-the-syrian-refugee-crisis-an-example-for-humanity_en_7296.pdf (16.02.2019).

98 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Foreign Minister Davutoğlu urges the UN Security Council for ending the crisis in Syria,” August 30, 2012, <http://www.mfa.gov.tr/foreign-minister-davutoglu-urges-the-UN-security-council-for-ending-the-crisis-in-syria.en.mfa> (16.02.2019).

of Turkey concerning the establishment of a no-fly zone or safe zones.⁹⁹

In 2014, the humanitarian crisis in Syria and the neighbouring countries further deteriorated when the so-called Islamic State, a terrorist organization that emerged in Iraq in 2004 as an Al-Qaida-affiliated group and later claimed a caliphate in Syria, increased its control over the Iraqi and Syrian districts, deliberately targeting civilians in terrorist attacks.¹⁰⁰ Those attacks once again put the humanitarian crisis in Syria and Iraq on the international agenda. On 22 February, the Security Council adopted Resolution 2139 (2014), which Turkey defined as “a step delayed, yet taken in the right direction” and acted in line with the decision.¹⁰¹ Following the request of the UN, Turkey provided safe passage for “the UN cross-border humanitarian convoy consisting of 78 trucks through the Nusaybin/Kamisli border gate” between 20 and 25 March, while calling upon the UN “to urgently plan and execute” similar “humanitarian operations into Syria through all border gates”.¹⁰²

As the Syrian regime blocked accession of humanitarian convoys into far-reaching areas in its territories, the UNSC authorized to cross the border from Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah and Al-Ramtha, in addition to the previous ones, which was important in the sense that the Turkish proposal for more extensive cross-border help was implemented.¹⁰³ In July, Turkey carried out 15 cross-border humanitarian relief operations in collaboration with the UN, reaching out to 415,540 people in Syria.¹⁰⁴ In two years, Turkey facilitated the passage of 1.924 UN humanitarian aid trucks from the border gates in Nusaybin, Öncüpınar, and Cilvegözü in accordance with Resolutions 2139 (2014) and 2165 (2014).¹⁰⁵

Referring to the humanitarian aid and establishment of camps along the Turk-

⁹⁹ “Exclusive Interview with Recep Tayyip Erdogan,” *CNN*, September 7, 2012, <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1209/07/ampr.01.html> (16.02.2019).

¹⁰⁰ The so-called Islamic State (IS) is also known as the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) or, as in the Arabic language, Dawla al-Islamiya al-Iraq al-Sham (DAESH).

¹⁰¹ Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Press Release Regarding the UNSC’s Resolution on the Humanitarian Situation in Syria,” February 23, 2014, http://www.mfa.gov.tr/no_-61_-23-february-2014_-press-release-regarding-the-unc_s-resolution-on-the-humanitarian-situation-in-syria.en.mfa (16.02.2019).

¹⁰² Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Statement of the Spokesman of the Ministry of Foreign Affairs in Response to a Question Regarding Cross-border Humanitarian Assistance to Syria from Turkey,” April 30, 2014, http://www.mfa.gov.tr/qa_9_-30-april-2014_-statement-of-the-spokesman-of-the-ministry-of-foreign-affairs-in-response-to-a-question-regarding-cross_b.en.mfa (16.02.2019).

¹⁰³ United Nations Security Council, Resolution 2165, S/RES/2165 (2014).

¹⁰⁴ Türkiye Cumhuriyeti Bern Büyükelçiliği, “Suriye/İnsani Yardımlarımız Hakkında Bilgi Notu,” October 8, 2014, <http://bern.be.mfa.gov.tr/images/localCache/12/4026a19-d6e4-4f0b-81fc-5eafbad3073.docx> (18.03.2016).

¹⁰⁵ Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Afet Raporu-Suriye,” <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?ID=16&IcerikID=747> (27.06.2016).

ish borders, Turkey repeatedly claimed at the UN-level meetings that “responsibility to protect can also be achieved by humanitarian assistance.”¹⁰⁶ However, as the scale of the crisis increased each year, the Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)¹⁰⁷ was constantly revised, but the lack of means and capabilities persisted.

4.5.2. Protection within the Turkish borders

Since the response to the humanitarian crisis within Syria fell short of meeting the needs, the moral and legal responsibility of the international community to protect civilians became a subject of hot debates. Moreover, as the displacement in Syria accelerated large-scale emigration from the country, refugee protection was put high on the agenda of the international community. By mid-2015, the number of Syrian refugees in Turkey was close to 2 million, which amounted to the 45 per cent of all the Syrian refugees in the region. The number of refugees in the neighbouring countries exceeded 4 million by then, creating the “the biggest refugee population from a single conflict in a generation”.¹⁰⁸

Since the beginning of the refugee crisis, it is clear that Lebanon, Jordan, Turkey, and Iraq as the neighbouring countries have been at least partly motivated by humanitarian considerations. In fact, as Achiume argues, these countries have been bearing the heaviest cost though they are not the most capable ones to protect that extremely high number of refugees.¹⁰⁹ While the number of Syrians in the Turkish camps was around 9,500 at the beginning of 2012, this number exceeded 150,000 at the end of the year.¹¹⁰ At first, the Turkish au-

106 Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by Turkey on Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect,” September 8, 2015, <http://www.responsibilitytoprotect.org/turkey-1.pdf>, 5 (16.02.2019). See also Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by the Republic of Turkey at the UNSC Open Debate on the Situation in the Middle East, Including the Palestinian Question,” April 19, 2016, <http://turkuno.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowSpeech/6940> (16.02.2019); Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by Turkey at Security Council Open Debate on the “the Respect for the Principles and Purposes of the Charter of the United Nations as Key Element for the Maintenance of International Peace and Security”,” February 15, 2016, <http://turkuno.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowSpeech/6868> (16.02.2019).

107 Regional Refugee and Resilience Plan (3RP) was developed as a framework to plan and coordinate the humanitarian aid delivered to the countries neighbouring Syria by the UN members and agencies, non-governmental organizations and the private sector. 3RP includes the national plans developed by Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, and Turkey. The Plan was first developed in 2015 and it has been renewed annually since then. “Regional Refugee and Resilience Plan, 3RP,” <http://www.3rpsyriacrisis.org/> (08.03.2019).

108 UNHCR UK, “UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time,” July 9, 2015, <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html> (13.03.2019).

109 E. Tendayi Achiume, “Syria, Cost-sharing, and the Responsibility to Protect Refugees”, *Minnesota Law Review* 100, No. 2 (2015): 689.

110 UNICEF, “Syria Emergency Response,” <http://unicef.org.tr/sayfa.aspx?id=72&dil=en&d=1> (16.02.2019); “Mülteci-DER: Mülteciler açısından Türkiye’de 2012 ve 2013,” *Mülteci.net*, February 17, 2013, <http://multeci.net/?p=275> (04.07.2016).

thorities were caught unaware, and pursued almost an open-door policy by assuming that this movement would be temporary and Syrians were only to be ‘guests’. Thus, while that policy was solely humanitarian in that it aimed at protecting civilians fleeing from the atrocity crimes, the Turkish government remained also committed to ensuring that ‘guests’ would safely return to their villages.¹¹¹ Davutoğlu reminded the international community that this issue involved a collective responsibility and it was simply not fair to expect from Turkey to shoulder this whole burden on its own.¹¹² However, it was soon understood that that the real crisis lay ahead.

The use of cluster munitions, ballistic weapons, air bombardments and chemical weapons in Syria accelerated the flows to Turkey, increasing the number of migrants by tenfold in 2013.¹¹³ Although this tragedy was broadly covered on the international media, the efforts to stop it remained limited to the Framework Agreement reached between the US and Russia to eliminate the Syrian chemical weapons arsenal. The UNSC resolution affirming that agreement was criticized by Davutoğlu for its failure to include even “a simple reference, not [let alone] measures, regarding humanitarian aspect”.¹¹⁴ By the end of 2013, Turkey had already born the 95% of the cost arising from the refugee crisis, having had spent at least USD\$ 2 billion until that time. Furthermore, out of USD\$ 372 million apportioned in the UNHCR-led Regional Response Plan 5 (RRP5) for assisting Turkey, only 26 percent was funded.¹¹⁵ That year, the Law on Foreigners and International Protection (Law No. 6458) was enacted, affirming the obligations towards those in need of international protection including adherence to the principle of non-refoulement. Ankara continuously voiced at the UN platforms that Turkey’s assistance was “based on the principles of responsibility and conscience”.¹¹⁶

¹¹¹ Turkish Grand National Assembly endorsed the 1951 Geneva Convention on 29 August 1961 (Law No. 359) with a geographical reservation restricting the refugee status to persons originating from Europe. In April 2013, Law on Foreigners and International Protection (Law No. 6458) was enacted by maintaining that reservation.

¹¹² T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sn. Ahmet Davutoğlu’nun Esenboğa Havalimanında Gerçekleştirdiği Basın Toplantısı,” August 29, 2012, http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sn_-ahmet-davutoglu_nun-esenboga-havalimaninda-gerceklestirdigi-basin-toplantisi_-29-agustos-2012_-ankara.tr.mfa (15.02.2019).

¹¹³ Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Address by H.E. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the High Level Segment Meeting During the 64th Excom Meeting of UNHCR,” September 30, 2013, http://www.mfa.gov.tr/address-by-h_e_-ahmet-davutoglu_minister-of-foreign-affairs-of-turkey_-at-the-high-level-segment-meeting-during-the-64th-excom.en.mfa (16.02.2019).

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ UNHCR, “Solidarity and Burden-Sharing - Background papers for the High Level Segment”, September 2013, <https://www.unhcr.org/525fe3e59.pdf>, 13 (16.02.2019).

¹¹⁶ Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by Mr. Levent Eler, Charge d’Affaires a.i. of the Permanent Mission of Turkey to the UN at the United Nations Security Council on the briefing on “Humanitarian Situation in Syria”,” July 16, 2013, <http://turkuno.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowSpeech/4893> (16.02.219).

On 22 October 2014, the Temporary Protection Regulation was adopted, putting the Syrians in Turkey under the scope of the temporary protection regime and regulating the rights of Syrians living in Turkey.¹¹⁷ This development was largely the result of increasing presence of ISIS in the Syrian and Iraqi borders, and the resultant increase in the number of people fleeing atrocity crimes. After the fall of Mosul and Sinjar in Iraq in June 2014, ISIS besieged Kobane (Ayn al-Arab), a city close to the Turkish-Syrian border, creating a real test case for Turkish foreign policy at that time. It is estimated that during the siege 140.000 Kurds from Syria and 70.000 Yazidis from Iraq entered Turkey.¹¹⁸ As of October 2014, Turkey hosted a total of 1.627.000 Syrian asylum seekers.¹¹⁹

Seeking for ways to share the responsibility of the Syrian and Iraqi asylum seekers with the international community, Turkish officials not only increasingly embraced the RtoP norm but also tried to reconstruct it to make it in tune with the realities of the humanitarian crisis. Accordingly, Turkey acted as a normative entrepreneur in the sense that it sought to expand the scope of RtoP to highlight the situation of refugees and asylum seekers. Speaking at the informal interactive dialogue in September 2015, Turkey's Ambassador to the UN, Halit Çevik, stated that "the responsibility to protect should not be restricted to those facing trouble in turbulent countries", rather "populations escaping from these crimes to neighbouring countries should also be taken into consideration."¹²⁰ Yet, burden-sharing did not come onto the agenda until the EU-Turkey Statement of 18 March (2016). Earlier in March, Filippo Grandi, the UN High Commissioner for Refugees, had emphasized that the most important thing was "to help Turkey bear the burden, responsibility by taking people ... not in the thousands or tens of thousands but in the hundreds of thousands."¹²¹ A few days later, Turkey and the EU agreed on a 'one-to-one' resettlement model based on the EU-Turkey Readmission Agreement and 2015 EU-Turkey Joint Action Plan. According to the statement, all new irregular migrants or asylum seekers crossing from Turkey to the Greek islands as of 20 March 2016 would be returned to Turkey if their application for protection was declared inadmissible, and for every Syrian being returned to Turkey one Syrian national living in Turkey's camps would be resettled in the

¹¹⁷ Resmi Gazete, Geçici Koruma Yönetmeliği (Temporary Protection Regulation), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> (24.02.2019).

¹¹⁸ United Nations Meetings Coverage and Press Releases, "Security Council Unanimously Adopts Resolution Condemning Violent Extremism, Underscoring Need to Prevent Travel, Support for Foreign Terrorist Fighters," September 24, 2014, <http://www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm> (16.02.2019).

¹¹⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, "Ülkemize Sığınan Suriye ve Irak Vatandaşlarının, Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu", 2014, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2014/cadirkentler_hak_inceleme_rap.pdf, 2 (27.06.2016).

¹²⁰ Permanent Mission of Turkey to the United Nations, "Statement by Turkey Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect," September 8, 2015, <http://www.responsibilitytoprotect.org/turkey-1.pdf> (16.02.2019).

¹²¹ "Europe must share refugee burden with Turkey: UNHCR chief," *Reuters*, March 7, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-un-idUSKCN0W9276> (16.02.2019).

EU. The agreement also included financial assistance (initially €3 billion and another additional €3 billion later on) under the Facility for Refugees in Turkey.¹²² Although the Ministry of Foreign Affairs stated that the agreement was “based on the proposal made by Turkey only for humanitarian purposes”,¹²³ the agreement has been subjected to various criticisms since then. Some criticized the Turkish government for having struck the deal with the EU on the basis of an instrumental bargaining unrelated to the refugee protection (i.e. liberalisation of visas for Turkish citizens and the opening of a new chapter in the accession negotiations).¹²⁴ On the other hand, humanitarian NGOs such as Amnesty International criticized Turkey’s denial of full refugee status to non-Europeans, including Syrians, and accused the EU countries for their denial to accept thousands of refugees stuck on the Greek islands.¹²⁵ Actually, the deal in question could not be considered as an example of genuine burden-sharing as it was more of an instance of burden-shifting or –externalisation by the EU to tackle the immense increase in the number of refugees and displaced persons described as “shock migration”.¹²⁶ The EU sought to pass the burden onto a country that had neither the sufficient capacity nor the resources to provide protection as required in the international law.¹²⁷ Moreover, the Turkish authorities have kept on complaining that the EU did not even fulfil its part of responsibility by failing to provide the financial assistance as promised in the Readmission Agreement.¹²⁸

A Retrospective Assessment in Lieu of a Conclusion

Responsibility to Protect as a political principle and a moral norm has found expression in the formulation and implementation of the Turkish foreign policy towards the Syrian conflict between 2011-2015. If one of the main objectives of the architects of RtoP was didactic (i.e. to remind the international community of its duties under international law regarding human rights and human security), the discourse and acts performed by the Turkish government

¹²² European Council, “EU-Turkey statement,” March 18, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (15.02.2019).

¹²³ Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Implementation of Turkey-EU Agreement of 18 March 2016,” http://www.mfa.gov.tr/implementation-of-turkey_eu-agreement-of-18-march-2016.en.mfa (15.02.2019).

¹²⁴ Seçil Paçacı Elitok, “A step backward for Turkey? The Readmission Agreement and the hope of visa-free Europe”, *IPC-Mercator Policy Brief*, (December 2015): 5-6.

¹²⁵ Amnesty International, “The EU-Turkey deal: Europe’s year of shame”, March 20, 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/> (15.02.2019).

¹²⁶ Jennifer Welsh, “Fortress Europe and the Responsibility to Protect: Framing the Issue”, *EUI Forum*, European University Institute, 2014, 5.

¹²⁷ Elitok, “A step backward for Turkey?”, 3-5. For more on the problems related to the EU-Turkey agreement as well as an analysis of the structural deficiencies of the EU’s refugee policy, see Agustin Jose Menendez, “The refugee crisis: Between human tragedy and symptom of the structural crisis of European integration,” *European Law Journal* 22, No. 4 (2016).

¹²⁸ “The EU-Turkey refugee agreement: A review”, *Deutsche Welle*, March 18, 2018, <https://www.dw.com/en/the-eu-turkey-refugee-agreement-a-review/a-43028295> (24 February 2019).

during that period at least show that the decision-makers, especially the Foreign Minister Davutoğlu and the ministry bureaucracy, were well aware of the concept and its contents. They carefully deployed RtoP terminology to explain and justify their position as well as to appeal to the international community.

One may be tempted to argue that Ankara referred to the RtoP strategically because its national interests required so. Although this may be true to a certain extent, it should not be forgotten that the architects of the RtoP never assumed pure humanitarian motives in the international attempts to operationalise the concept. Mixed motives were acknowledged to drive especially the behaviour of neighbours. Apart from the humanitarian considerations, avoiding or halting the increasing refugee flows and ensuring that the loss of Syrian authority especially in the territories close to the Turkish border did not lead to their takeover by terrorist groups have constituted the main objectives of the Turkish decision-makers throughout the conflict that still continues. However, for the period in question, 2011-2015, one can argue that cosmopolitan ideals rather than instrumental concerns oriented the behaviour of Ankara since those concerns, particularly the danger posed by the terrorist groups (especially the PYD), had not reached the threatening levels then. Cosmopolitan ideals such as protecting the fundamental and democratic rights of Syrian citizens and replacing the repressive Baath regime by a representative one constantly occupied the minds of Turkish decision-makers.

Ankara, having embraced the RtoP concept, tried to fulfil its responsibilities as a member of the international community and a neighbour as explained in the related official documents, particularly the 2009 UNSG Implementation Report. Although the three pillars identified in that report do not necessarily require a sequential action, Turkey, firstly, tried to convince the Assad regime to leave aside its repressive and violent measures and to adopt a democratic stance. This was done both publicly and behind the closed doors alone and as part of a team of regional and international actors. Throughout that process of persuasion, Turkey together with other actors (mainly the Arab League and UN) tried to prevent the growing and spreading of the human rights violations that were, relatively speaking, much more limited by then, i.e. the Prevention requirement of Pillar I. However, with the failure of preventive diplomacy Ankara abruptly shifted to and started to act in line with Pillar III, which is about 'timely and decisive response'. Pillar II, involving mainly international assistance for institutional capacity-building so as to deal with the root causes of atrocity crimes (i.e. structural prevention), was not applied by Turkey and others since the transition from a limited conflict to mass atrocity crimes took place within a course of months. One can justifiably talk about the failure of the international community (and probably Turkey) to increase the democratic and economic capacity of Syria long before the Arab Spring triggered the unrest in that country. Especially since the 9/11 attacks the powerful western members of the international community, most notably the US, pursued an isolationist and hostile policy towards the initially reformist Assad regime. By

failing to deal with Assad in a critical but constructive manner, the international community, instead of dealing with the root causes of repression, certainly played a part, though indirect, in sowing the seeds of the conflict,¹²⁹ which is, however, not the focus of this article and needs to be examined separately.

Under Pillar III, Turkey along with other regional and international actors pursued various coercive policies short of deploying military force that mainly aimed at disabling the repressive capacity of the Syrian regime. Those policies that ranged from diplomatic and targeted economic sanctions to the pleas for the establishment of no-fly or safe zones generally corresponded to the rights and duties of states under chapters VI, VII and VIII of the UN Charter. One can see a shift in the political will from deploying less coercive measures to the ones necessitating the use of force with the escalation of violence, the use of banned weapons and the accompanying increase in the scale of refugee flows. Such a graduated move from non-coercive to coercive measures has been also the intention of the RtoP builders and promoters. And if Ankara had confined its policies to the requirements of Pillar I and Pillar III, its 2011-2015 Syrian policy could have been described almost as a textbook case of RtoP. However, the strong consensus in the state establishment that the deteriorating situation in Syria could not be reversed without a change of regime in Damascus led the decision-makers in Ankara to cooperate with the like-minded international actors, both Western and Arab, and pursue anti-Assad/Baath policies. As the preceding analysis reveals, such cooperation cannot be said to have served the word and spirit of RtoP in Syria. First, it should be noted that regime change was not endorsed as a legitimate policy objective of RtoP in either the ICISS report or the subsequent UNSG implementation reports. The main documents on RtoP refer heavily to the rights and duties of states under the international law, which does not allow changing a government/ regime forcibly even if that government is committing mass atrocity crimes; respecting the political independence of states is still the norm. Moreover, the existing literature on civil wars shows that trying to change a regime by way of helping the opposition groups can lead to serious unintended consequences such as deepening and prolonging of the conflict and escalation of violence. This is especially true in those cases where different states support different opposition groups and, more importantly, such support, even if can be unified, cannot match or exceed the capacity of the targeted regime. In other words, the unintended consequence happens to be just the opposite of what is ultimately intended with RtoP policies: more human misery.¹³⁰ In such cases, the better options for responsible international actors are to help those civilians fleeing the conflict either within the borders of host country or to open their own borders to

¹²⁹ Carsten Wieland, "A Decade of Lost Chances: Past and Present Dynamics of Bashar al-Asad's Syria," *Ortadoğu Etütleri* 4, No. 2 (2013).

¹³⁰ Alex J. Bellamy, "When states go bad: The termination of state perpetrated mass killing", *Journal of Peace Research* 52, No. 5 (2015): 572-574.

them.¹³¹ And this is also what Turkey did by then with regard to the Syrian refugees generously and continuously.

Turkey's policy towards Syrian refugees has not been the focus of this article, but surely constitutes a major part of its RtoP policies. If attempting a change of regime in Damascus was a wrong policy as far as its legal and practical implications were concerned, protecting Syrian refugees within both Syria and Turkey was right as far as serving the real focus of RtoP was concerned. Despite not having sufficient resources and capacity to welcome the refugees whose numbers unimaginably increased within a short period of time, Turkey hosted (and continues to host) the greatest number of Syrian refugees since the start of the crisis. Although the domestic and international criticisms directed at Turkey concerning the loopholes and shortcomings in its refugee protection policy may have valid points, it is an undeniable fact that its initial open-door policy in the face of mass exodus from Syria helped save the lives of more than a million of Syrians in the 2011-2015 period. If the ultimate objective of RtoP as a political principle and moral norm has been the saving of lives in the face of mass atrocity crimes, Turkey's protection policy certainly served that objective by several means: opening of the humanitarian corridors and through them facilitating the passage of international assistance to the internally displaced population (IDPs); constantly calling on the international community to establish safe/ no-fly zones so that the fundamental needs of IDPs can be better catered for; and, more importantly, accepting very large number of refugees to its own territory. Through that policy Turkey also set an example to the international community by showing that the protection of those displaced is necessary and invaluable especially when international intervention is imprudent or unachievable.¹³² The shortcomings or wrongs of Turkey's (and other neighbouring countries') protection policies can also be considered as constant reminders of the urgent need for the wealthier parts of the international community to re-acknowledge and fulfil their responsibilities and duties under RtoP.

¹³¹ Ibid, 574.

¹³² James Souter, "Good international citizenship and special responsibilities to protect refugees", *The British Journal of Politics and International Relations* 18, No. 4 (2016): 802-806.

BIBLIOGRAPHY

Achiame, E. Tendayi. "Syria, Cost-sharing, and the Responsibility to Protect Refugees." *Minnesota Law Review* 100, No. 2 (2015): 687-761.

Altunışık, Meliha Benli and Özlem Tür. "From Distant Neighbors to Partners? Changing Syrian-Turkish Relations." *Security Dialogue* 37, Issue 2 (2006): 229-248.

Amnesty International, "The EU-Turkey deal: Europe's year of shame", March 20, 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/> (15.02.2019).

Aras, Bülent and Hasan Köni. "Turkish-Syrian Relations Revisited." *Arab Studies Quarterly* 24, Issue 4 (2002): 47-60.

Ayhan, Veysel. "Davutoğlu-Esad Görüşmesi: Gerginlikten Çatışmaya." August 10, 2011, <https://orsam.org.tr/tr/davutoglu-esad-gorusmesi-sonrasi-gerginlikten-catismaya/> (22.03.2019)

"Barack Obama's personal pledge to aid Syria rebels." *The Telegraph*. March 25, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9165813/Barack-Obamas-personal-pledge-to-aid-Syria-rebels.html> (2 July 2017).

Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü. "Erdoğan: Esad Sevilen Biri... Daha Açık Bir Mesaj Göndermesini Dilerdim." April 01, 2011. <http://www.byegm.gov.tr/turkce/haber/erdoan-esad-sevlen-br...-daha-aik-br-mesaj-gndermesn-dlerdm/7499> (22.04.2016).

Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü. "Türkiye Cumhurbaşkanı Başdanışmanı: Bölgede Dış Müdahaleleri İstemiyoruz." June 29, 2011. <http://www.byegm.gov.tr/turkce/haber/trkye-cumhurbakani-badanimani-blgede-dimdahaleler-stemiyoruz/8377> (15.06.2016).

Bellamy, Alex J. "When states go bad: The termination of state perpetrated mass killing." *Journal of Peace Research* 52, No. 5 (2015): 565-576.

Black, Ian. "Turkish president says Syrian crisis at a 'dead end' and change is inevitable." *The Guardian*. November 21, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/21/turkish-president-syria-abdullah-gul> (27 May 2017)

Black, Ian. "Will chemical weapons in Syria be the 'red line' Barack Obama promised?" *The Guardian*. April 23, 2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/23/chemical-weapons-red-line-obama> (25 August 2017).

Borger, Julian. "Hague says UK could arm Syrian rebels if situation worsens." *The Guardian*. March 3, 2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/03/hague-aid-syria-rebels-weapons> (06.03.2019).

Carnegie Middle East Center, "The National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces," January 11, 2013, <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=50628&lang=en> (14.04.2016).

"Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın İlk Röportajı." *Al Jazeera Türk*. August 30, 2014, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/cumhurbaskani-erdoganin-ilk-ropor-taji> (22.04.2016).

Çavuşoğlu, Mevlüt. "Turkey and the Syrian Refugee Crisis: An Example for Humanity." *Turkish Policy Quarterly* 15, No. 3, 2016: 17-24. http://turkish-policy.com/files/articlepdf/turkey-and-the-syrian-refugee-crisis-an-example-for-humanity_en_7296.pdf (16.02.2019).

"Daraa: The spark that lit the Syrian flame." *CNN*. March 01, 2012. <http://edition.cnn.com/2012/03/01/world/meast/syria-crisis-beginnings/> (05.03.2017).

"Davutoğlu BBC'de: Türkiye Mısır'a Benzemez." *BBC Türkçe*. August 23, 2013. http://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/08/130823_newsnight_davutoglu (24.07.2017).

"Davutoğlu: Halep'ten kaçan 60-70 bin kişi sınıra yürüyor." *BBC News Türkçe*. February 4, 2016. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160204_suriye_halep_turkiye (05.03.2019).

Demirtaş, Birgül. "Turkish-Syrian Relations: From Friend "Esad" to Enemy "Esed"." *Middle East Policy* 20, Issue 1 (2013): 111-120.

Duarte, Francisco de Abreu. "Responsibility to Protect (R2P) and the Syrian Refugee Crisis: A Missed Opportunity." *e-Pública* 3, No. 2 (2016): 64-83, www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n2/v3n2a03.pdf.

Elitok, Seçil Paçacı. "A step backward for Turkey? The Readmission Agreement and the hope of visa-free Europe." *IPC-Mercator Policy Brief* (December 2015): 1-7.

"Erdoğan: "Sınırlı operasyon bizi tatmin etmez"." *CNN Türk*. August 30, 2013. <http://www.cnntrk.com/2013/turkiye/08/30/erdogan.sinirli.operasyon.bizi.tatmin.etmez/721548.0/index.html> (23.04.2016).

"EU ministers urge restraint from Turkey." *MWC News*. June 25 June 2012. <http://www.mwcnews.net/home/archived/19787-eu-ministers.html> (2 July 2017).

“Europe must share refugee burden with Turkey: UNHCR chief.” *Reuters*. March 7, 2016. <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-un-idUSKCN0W9276> (16.02.2019).

European Council, “EU-Turkey statement,” March 18, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (15.02.2019).

Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun. “The Responsibility to Protect.” *Foreign Affairs* 81, No. 6, 2002: 99-110.

“Exclusive Interview with Recep Tayyip Erdogan.” *CNN*. September 7, 2012. <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1209/07/ampr.01.html> (16.02.2019).

“Gaziantep’ten Halep’e hızlı tren hattı.” *NTV*. February 6, 2011. <http://www.ntv.com.tr/turkiye/gaziantepten-halepe-hizli-tren-hatti,AD95z6wmCkC1gzy3yt9jZg> (02.07.2016).

Goldberg, Jeffrey. “Hillary Clinton: ‘Failure’ to help Syrian rebels led to the rise of ISIS.” *The Atlantic*. August 10, 2014. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/08/hillary-clinton-failure-to-help-syrian-rebels-led-to-the-rise-of-isis/375832/> (05.03.2019).

Grenier, Robert. “The US in Syria: Hiding behind the CIA.” *Al-jazeera*. August 9, 2012. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/08/201288113045172386.html> (2 July 2017).

Gül, Abdullah. *Diplomasıde Erdemli Güç: Dış Politika Konuşmaları*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 2014.

Hinnebusch, Raymond. “State de-construction in Iraq and Syria.” *PVS Politiche Vierteljahresschrift* 57, No. 4 (2016): 560-585.

“How schoolboys began the Syrian revolution.” *CBS News*. April 26, 2011. <http://www.cbsnews.com/news/how-schoolboys-began-the-syrian-revolution/> (05.03.2017).

Human Rights Watch, “We’ve Never Seen Such Horror,” June 1, 2011, [https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/](https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces)crimes-against-humanity-syrian-security-forces (12.03.2017).

Human Rights Watch, “World Report 2013: Syria,” <https://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/syria> (12.04.2016).

Human Rights Watch, “Syria: Events of 2018,” <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/syria> (8 February 2019).

International Coalition for the Responsibility to Protect, “Background Briefing: Highlights from the Opening of the 66th United Nations General Assembly,” <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/3689-background-briefing-highlights-from-the-opening-of-the-66th-united-nations-general-assembly-> (20.03.2016).

International Coalition for the Responsibility to Protect, “The Crisis in Syria,” <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria> (11.03.2016).

International Coalition for the Responsibility to Protect, “Statement delivered on behalf of the Permanent Mission of Turkey to the United Nations General Assembly Informal, Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention”,” September 11, 2013, <http://responsibilitytoprotect.org/Turkey%2013.pdf> (17.12.2015).

“JISB Interview: The Responsibility to Protect, Dr. Francis Deng.” *Journal of Intervention and State Building* 4, No. 1 (2010): 83-89.

Kibaroglu, Aysegül. *Building a Regime for Euphrates-Tigris River Basin*. The Hague: Luwer Law International, 2002.

Kibaroglu, Aysegül and Waltina Scheumann, “Euphrates-Tigris Rivers System: Political Rapprochement and Transboundary Water Cooperation,” in *Turkey’s Water Policy*, ed. Aysegül Kibaroglu et al., (pp.277-299), Berlin: Springer-Verlag, 2011.

Kireççi, M. Akif. “Relating Turkey to the Middle East and North Africa: Arab Spring and the Turkish Experience.” *Bilig*, No: 63 (2012): 111-134.

“Kofi Annan resigns as UN-Arab League Joint Special Envoy for Syrian crisis.” *UN News*. August 2, 2012. <https://news.un.org/en/story/2012/08/416872-kofi-annan-resigns-un-arab-league-joint-special-envoy-syrian-crisis> (20.05.2019).

Lauterpacht Centre for International Law, Arab League Council Resolution 7438, November 2, 2011. http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria_33_AL_Council_Resolution_7438.pdf (12.03.2016).

Menendez, Agustin Jose. “The refugee crisis: Between human tragedy and symptom of the structural crisis of European integration.” *European Law Journal* 22, No. 4 (2016): 388-416.

“Mülteci-DER: Mülteciler açısından Türkiye’de 2012 ve 2013,” *Mülteci.net*, February 17, 2013, <http://multeci.net/?p=275> (04.07.2016).

“NATO condemns Syria for downing Turkish jet.” *VOA News*. June 26, 2012. https://www.voanews.com/a/nato_condemns_syria_over_downing_turkish_jet/1252880.html (2 July 2017).

Orhan, Oytun. “Reyhanlı Saldırısı ve Türkiye’nin Suriye İkilemi.” *Ortaoğu Analiz* 5, No. 54 (2013): 10-16.

Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by Mr. Levent Eler, Charge d’Affaires a.i. of the Permanent Mission of Turkey to the UN at the United Nations Security Council on the briefing on “Humanitarian Situation in Syria”,” July 16, 2013, <http://turkuno.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowSpeech/4893> (16.02.2019).

Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by Turkey on Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect,” September 8, 2015, <http://www.responsibilitytoprotect.org/turkey-1.pdf> (16.02.2019).

Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by Turkey at Security Council Open Debate on the “the Respect for the Principles and Purposes of the Charter of the United Nations as Key Element for the Maintenance of International Peace and Security”,” February 15, 2016, <http://turkuno.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowSpeech/6868> (16.02.2019).

Permanent Mission of Turkey to the United Nations, “Statement by the Republic of Turkey at the UNSC Open Debate on the Situation in the Middle East, Including the Palestinian Question,” April 19, 2016, <http://turkuno.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowSpeech/6940> (16.02.2019).

Phillips, Christopher. “Eyes Bigger than Stomachs: Turkey, Saudi Arabia and Qatar in Syria.” *Middle East Policy* 24, No. 1 (2017): 36-47.

“Press Statement by H.e. Mr. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, Regarding Measures Adopted vis-à-vis the Syrian Administration,” December 1, 2011, <http://vasington.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowAnnouncement/137119> (29 May 2019)

“Regional Refugee and Resilience Plan, 3RP,” <http://www.3rpsyriacrisis.org/> (08.03.2019).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Press Release Regarding the Appointment of Former UN Secretary-General Kofi Annan as the Joint Special Envoy of the UN and the League of Arab States on the Syrian Crisis,” February 24, 2012. http://www.mfa.gov.tr/no_-57_-24-february-2012_-press-release-regarding-the-appointment-of-former-un-secretary_general-kofi-annan-as-the-joint-special-envoy-of-the-un-and-the-league-of-arab-states-on-the-syrian-crisis.en.mfa (14.04.2016).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Foreign Minister Davutoğlu urges the UN Security Council for ending the crisis in Syria,” August 30, 2012, <http://www.mfa.gov.tr/foreign-minister-davutoglu-urges-the-UN-security-council-for-ending-the-crisis-in-syria.en.mfa> (16.02.2019).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Press Release Regarding the Agreement Reached Between the United States and Russian Federation Concerning the Chemical Weapons Possessed by the Syrian Regime,” September 14, 2013, http://www.mfa.gov.tr/no_-245_-14-september-2013_-press-release-regarding-the-agreement-reached-between-the-united-states-and-the-russian-federation-concerning-the-chemical-weapons-possessed-by-the-syrian-regime.en.mfa (18.04.2016).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Address by H.E. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the High Level Segment Meeting During the 64th Excom Meeting of UNHCR,” September 30, 2013, http://www.mfa.gov.tr/address-by-h_e_-ahmet-davutoglu_-minister-of-foreign-affairs-of-turkey_-at-the-high-level-segment-meeting-during-the-64th-excom.en.mfa (16.02.2019).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Press Release Regarding the UNSC’s Resolution on the Humanitarian Situation in Syria,” February 23, 2014, http://www.mfa.gov.tr/no_-61_-23-february-2014_-press-release-regarding-the-unscl-resolution-on-the-humanitarian-situation-in-syria.en.mfa (16.02.2019).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Statement of the Spokesman of the Ministry of Foreign Affairs in Response to a Question Regarding Cross-border Humanitarian Assistance to Syria from Turkey,” April 30, 2014, http://www.mfa.gov.tr/qa_9_-30-april-2014_-statement-of-the-spokesman-of-the-ministry-of-foreign-affairs-in-response-to-a-question-regarding-cross_b.en.mfa (16.02.2019).

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “Implementation of Turkey-EU Agreement of 18 March 2016,” http://www.mfa.gov.tr/implementation-of-turkey_eu-agreement-of-18-march-2016.en.mfa (15.02.2019).

Resmi Gazete, Karar Sayısı: 2011/1954, July 15, 2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110705M1-12.htm> (01.07.2016).

Resmi Gazete, Karar No. 1025, October 4, 2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/10/20121006-1.htm> (28.04.2016).

Resmi Gazete, Geçici Koruma Yönetmeliği (Temporary Protection Regulation), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> (24.02.2019).

Slaughter, Anne-Marie. "Mind the neighbours." *Aljazeera*. 26 April 2012. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/04/20124237511055955.html> (02.07.2017).

Souter, James. "Good international citizenship and special responsibilities to protect refugees." *The British Journal of Politics and International Relations* 18, No. 4 (2016): 795-811.

"Syria suspended from Arab League." *The Guardian*. November 12, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/12/syria-suspended-arab-league> (12.03.2016).

"Syria unrest: Arab League adopts sanctions in Cairo." *BBC News*. November 27, 2011. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-15901360> (12.03.2016).

"Syrian opposition unite against Assad as civil war threatens." *The Telegraph*. October 3, 2011. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8803083/Syrian-opposition-unite-against-Assad-as-civil-war-threatens.html> (26 May 2017).

"Syria resolution vetoed by Russia and China at United Nations." *The Guardian*. February 4, 2012. <https://www.theguardian.com/world/2012/feb/04/assad-obama-resign-un-resolution> (24 March 2017).

"Syria: Britain and West should arm rebels, say Arabs." *The Telegraph*. February 24, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9105048/Syria-Britain-and-West-should-arm-rebels-say-Arabs.html> (28 May 2017);

"Syria: Turkey delivers 'strong political message' as it closes Damascus embassy." *The Telegraph*. March 26, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9166617/Syria-Turkey-delivers-strong-political-message-as-it-closes-Damascus-embassy.html> (2 July 2017).

"Syria: UN Security Council agree to back Kofi Annan's plan." *The Guardian*. March 21, 2012. <https://www.theguardian.com/world/middle-east-live/2012/mar/21/syria-crisis-live-coverage#block-13> (22.03.2019).

"Syria: Bashar al-Assad must obey peace plan or other countries will arm opposition." *The Telegraph*. April 1, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9179266/Syria-Bashar-al-Assad-must-obey-peace-plan-or-other-countries-will-arm-opposition.html> (2 July 2017).

“Syria’s rebels will never defeat Bashar al-Assad, even if they are ‘armed to the teeth’, says Russia.” *The Telegraph*. April 4, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9186766/Syrias-rebels-will-never-defeat-Bashar-al-Assad-even-if-they-are-armed-to-the-teeth-says-Russia.html> (7 June 2017).

“Syria in civil war, Red Cross says.” *BBC News*. July 15, 2012. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18849362> (09.03.2016).

“Syrian rebels accused of war crimes.” *The Telegraph*. August 10, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9467657/Syrian-rebels-accused-of-war-crimes.html> (7 June 2017).

“Syria conflict: Turkey calls for humanitarian response.” *BBC News*. September 28, 2013. <https://www.bbc.com/news/av/world-middle-east-24318386/syria-conflict-turkey-calls-for-humanitarian-response> (24.04.2016).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sn. Ahmet Davutoğlu’nun Esenboğa Havalimanında Gerçekleştirdiği Basın Toplantısı,” August 29, 2012, http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sn_-ahmet-davutoglu_nun-esenboga-havali-maninda-gerceklestirdigi-basin-toplantisi_-29-agustos-2012_-ankara.tr.mfa (15.02.2019).

T.C. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “27 Haziran 2011 Tarihli Toplantı,” June 27, 2011. <http://www.mgk.gov.tr/index.php/27-haziran-2011-tarihli-toplantisi> (29.03.2016).

T.C. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “28 Haziran 2012 Tarihli Toplantı,” <http://www.mgk.gov.tr/index.php/28-haziran-2012-tarihli-toplantisi> (31.03.2016).

TESEV, “Ortadoğu’da Türkiye Algısı 2011,” 2012, http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Ortadoguda_Turkiye_Algisi_2011.pdf (09.08.2016).

Tharoor, Ishaan. “Exclusive: TIME meets Turkish Prime Minister Recep Tayyip Erdogan.” *Time*. September 26, 2011. <http://world.time.com/2011/09/26/exclusive-time-meets-turkish-prime-minister-recep-tayyip-erdogan/> (04.03.2019).

The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

“The EU-Turkey refugee agreement: A review.” *Deutsche Welle*. March 18, 2018. <https://www.dw.com/en/the-eu-turkey-refugee-agreement-a-review/a-43028295> (24 February 2019).

“They’d rather sell arms than stand with the Syrian people’: U.S. envoy storms out after Russia and China veto U.N resolution.” *Daily Mail Online*. October 5, 2011. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2045442/US-envoy-Susan-Rice-storms-Russia-China-veto-UN-resolution.html> (11.04.2016).

“Tunuslu lider Gannuşi: “Türkiye’yi model olarak görüyoruz.” *Euronews*. January 13, 2012. <https://tr.euronews.com/2012/01/13/tunuslu-lider-gannusiturkiye-yi-model-olarak-goruyoruz> (12.03.2017).

“Turkish ambassador: UN must unite against Assad.” *The Telegraph*. July 1, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9367961/Turkish-ambassador-UN-must-unite-against-Assad.html> (3 July 2017).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 22. Dönem 2. Yasama 81. Birleşim, *TBMM Tutanak Dergisi*, 28 April 2004, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b081m.htm> (26.12.2015).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “T.C. Dışişleri Bakanlığı’nın 12.07.2013 tarihli ve 636965 sayılı yazısı,” <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-24870c.pdf> (26.06.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Suriye’den Türkiye’ye Nüfus Hareketleri: Kardeş Topraklarındaki Misafirlik,” 2014, <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/79-20150209111636-web-formatisuriyedenturkiyeyenufushareketleri.pdf> (26.06.2016).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 24. Dönem 2. Yasama Yılı 100. Birleşim, *TBMM Tutanak Dergisi*, April 26, 2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b100m.htm> (16.02.2019)

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 24. Dönem 3. Yasama Yılı 61’inci Birleşim, *TBMM Tutanak Dergisi*, February 5, 2013, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil3/bas/b061m.htm> (31.03.2016).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, “Ülkemize Sığınan Suriye ve Irak Vatandaşlarının, Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu”, 2014, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2014/cadirkentler_hak_inceleme_rap.pdf (27.06.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Afet Raporu-Suriye,” <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?ID=16&IcerikID=747> (27.06.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Bern Büyükelçiliği, “Suriye/İnsani Yardımlarımız Hakkında Bilgi Notu,” October 8, 2014, <http://bern.be.mfa.gov.tr/images/localCache/12/4026a619-d6e4-4f0b-81fc-5eeafbad3073.docx> (18.03.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Suriye’deki Olaylar Hk.,” March 25, 2011. http://www.mfa.gov.tr/no_-82_-25-mart-2011_-suriye_deki-olaylar-hk_.tr.mfa (18.03.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun Bahreyn, Katar ve Suriye’deki Temaslarına İlişkin Yaptığı Basın Toplantısı,” April 6, 2011. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-bahreyn-katar-ve-suriye_deki-temaslarina-iliskinyaptigi-basin-toplantisi_-6-nisan-2.tr.mfa (02.07.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Arap Ligi’nin 12 Kasım tarihinde Suriye hakkında almış olduğu karar hk.,” November 13, 2011. http://www.mfa.gov.tr/no_-255_-13-kasim-2011_-arap-ligi_nin-12-kasim-tarihinde-suriye-hakkinda-almis-oldugu-karar-hk_.tr.mfa (18.03.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun BM Genel Kurul Başkanı Nasır Abdülaziz El Nasır ile Ortak Basın Toplantısı,” February 25, 2012. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-bm-genel-kurul-baskani-nasir-abdulaziz-el-nasir-ile-ortak-basin-toplantisi.tr.mfa (18.03.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun “Arap Uyanışı ve Ortadoğu’da Barış: Müslüman ve Hristiyan Perspektifler” Konferansı Kapsamında Yaptıkları Konuşma,” September 7, 2012. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-arap-bahari-ve-yeni-ortadogu_da-baris_-musluman-ve-hritiyan-perspektifler_-konferans.tr.mfa (18.03.2016).

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu’nun Suriye Türkmenleri Meclis Kuruluş Toplantısında Yaptıkları Konuşma,” March 30, 2013. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-suriye-turkmenleri-meclis-kurulus-toplantisinde-yaptiklari-konusma_-30-mart-2013_-ank.tr.mfa (18.03.2016).

“Türkiye-Suriye ilişkileri: İnişler ve çıkışlar.” *Al Jazeera Türk*. January 6, 2014. <http://www.aljazeera.com.tr/dosya/turkiye-suriye-iliskileri-inisler-ve-cikislar> (24.06.2016).

“UN accuses Syria regime of crimes against humanity.” *The Telegraph*. February 23, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9102070/UN-accuses-Syria-regime-of-crimes-against-humanity.html> (28 May 2017).

United Nations, “Syria Regional Response Plan Second Revision,” September 2012, <http://www.unhcr.org/5062c7429.pdf> (16.02.2019).

United Nations General Assembly, Resolution 60/1 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, October 24, 2005, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf (30 August 2018).

United Nations General Assembly, Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General A/63/677, January 12, 2009. <http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtoptop.pdf> (20 August 2018).

United Nations General Assembly, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, A/HRC/S-17/2/Add.1, November 23, 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/97/pdf/G1117097.pdf?OpenElement> (20.08.2018).

United Nations General Assembly-Security Council, “Report of the United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the alleged use of chemical weapons in the Ghouta area of Damascus on 21 August 2013,” September 16, 2013, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_553.pdf (22.06.2016).

United Nations Meetings Coverage and Press Releases, “Security Council Unanimously Adopts Resolution Condemning Violent Extremism, Underscoring Need to Prevent Travel, Support for Foreign Terrorist Fighters,” September 24, 2014, <http://www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm> (16.02.2019).

“UNHCR 2012 refugee statistics: full data.” *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/news/datablog/2013/jun/19/refugees-unhcr-statistics-data#data> (24.02.2019).

UNHCR, “Solidarity and Burden-Sharing - Background papers for the High Level Segment”, September 2013, <https://www.unhcr.org/525fe3e59.pdf> (16.02.2019).

UNHCR UK, “UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time,” July 9, 2015, <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html> (13.03.2019).

UNICEF, “Syria Emergency Response,” <http://unicef.org.tr/sayfa.aspx?id=72&dil=en&d=1> (16.02.2019).

United Nations Human Rights Council, “Oral Update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic”, A/HRC/20/CRP.1, June 26, 2012, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/OralUpdateJune2012.pdf> (11.04.2016).

United Nations Press Release, “Statement by the Special Advisers on the Prevention of Genocide, Mr. Adama Dieng, and on the Responsibility to Protect, Ms. Jennifer Welsh, on the alleged use of chemical weapons in Syria,” August 22, 2013, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Syria23August2013.pdf> (11.03.2016).

United Nations Security Council 6524th Meeting Minutes, S/PV.6524, April 27, 2011, 9. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6524 (07.03.2016).

United Nations Security Council Draft Resolution, S/2011/612, October 4, 2011. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf> (23.03.2017).

United Nations Security Council Draft Resolution, S/2012/77, February 4, 2012. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/223/75/PDF/N1222375.pdf?OpenElement> (14.04.2016).

United Nations Security Council, Resolution 2118, S/RES/2118 (2013), September 27, 2013, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118(2013)) (18.04.2016).

United Nations Security Council, Resolution 2139, S/RES/2139 (2014), February 22, 2014, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139(2014)) (16.02.2019).

United Nations Security Council, Resolution 2165, S/RES/2165 (2014), July 14, 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2165> (16.02.2019).

Welsh, Jennifer M. “The Responsibility to Protect at Ten: Glass Half Empty or Half Full?” *The International Spectator* 51, No. 2 (2016): 1-8.

Welsh, Jennifer. “Fortress Europe and the Responsibility to Protect: Framing the Issue”, *EUI Forum*, European University Institute, 2014, 1-8.

Wieland, Carsten. “A Decade of Lost Chances: Past and Present Dynamics of Bashar al-Asad’s Syria.” *Ortadoğu Etütleri* 4, No. 2 (2013): 9-29.

“5 killed as Syrian shell hits Turkish town.” *Hürriyet Daily News*. October 3, 2012. <http://www.hurriyetdailynews.com/five-killed-as-syrian-shell-strikes-turkish-town.aspx?pageID=238&nID=31590&NewsCatID=341> (28.04.2016).

Türkiye'nin Afrika'ya Yönelik Kalkınma Yardımlarının Yardım Etkinliği Açısından Değerlendirilmesi*

An Assessment of The Effectiveness of Turkey's Development Assistance to Africa

Teslim: 15 Mart 2019

Onay: 26 Eylül 2019

Enver ARPA**
Murat BAYAR***

Öz

Bu makalede Türkiye'nin gerek kamu kurumları ve gerekse sivil toplum kuruluşları aracılığıyla Afrika Kıtasına yönelik olarak gerçekleştirdiği kalkınma yardımları ele alınmış ve Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri kapsamında genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ardından Afrika'nın en az gelişmiş ülkelerinden olan Sudan ve Nijer'e yönelik yardım faaliyetleri ele alınarak her iki ülkeden seçilen birer örnek proje OECD DAC kriterleri üzerinden değerlendirilmiştir. İncelemede yeterli kalkınma araçlarına sahip olmasına karşın Kıta'nın hâla yoksulluk sorunuyla karşı karşıya bulunduğu; uluslararası toplumun sağladığı desteğin çeşitli sebeplerden dolayı arzulan sonuca elde edemediği tespit edilmiştir. Kıta'da henüz yeni bir aktör olmasına karşın Türkiye'nin bölgeye yönelik kalkınma programlarının dikkat çekici bulunduğu sonucuna varılmıştır. Kıta'nın hemen tüm ülkeleriyle farklı alanlarda kalkınma proje ve programları yürütmekte olan Türkiye'nin gerek kamu kurumları ve gerekse sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sağladığı ayni ve nakdi desteğin uluslararası taahhütlerle önemli oranda örtüştüğü tespitinde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Kalkınma Yardımı, Etkinlik, Binyıl Kalkınma Hedefleri, DAC Kriterleri*

*Bu çalışma Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından desteklenmiştir. Proje Kodu: 163

** Doç. Dr. Doğu ve Afrika Araştırmaları Enstitüsü, ASBÜ, Ankara E-posta: enverarpa@hotmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0926-1656>

*** Doç. Dr. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, SBF, ASBÜ, Ankara E-posta: murat.bayar@asbu.edu.tr ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9697-4093>

Abstract

This article focuses on Turkey's state and nongovernmental development assistance to the continent of Africa, and conducts a general assessment in regard to the Millennium Development Goals of the United Nations. Subsequently, it investigates a total of two aid projects from Sudan and Niger, which are among the least developed countries in Africa, in light of the OECD DAC criteria. Our results indicate that the continent still faces the challenge of poverty despite its sufficient development tools, and that the aid provided by the international community has largely failed to achieve its stated goals due to a number of reasons. On the other hand, Turkey has made significant achievements in its regional development programs despite being a relatively new actor in the continent. Pursuing development projects and programs in virtually all African countries, Turkey provides state and nongovernmental aid in terms of non/monetary transfers that mostly overlap with official international commitments.

Keywords: *Development Assistance, Aid, Effectiveness, Millennium Development Goals, DAC Criteria.*

GİRİŞ

Afrika Kıtasının, kolonyal dönemle birlikte bir gerileme sürecine girdiği bilinmektedir. Sömürgeci yönetimlerin emperyalist yaklaşımı Kıta'nın gerileme sürecini hızlandırmıştır. 1500 yılında dünyanın en zengin bölgesindeki kişi başına gelir, en fakir bölgenin kişi başına gelirinin 2 katıyken, bu oran 1870 yılında 5 katına, 2010 yılında ise 20 katına çıkmıştır.¹ Kıta ülkeleri bağımsızlıklarını elde ettiklerinde kendilerini hemen tüm endekslerde dünya ortalamalarının gerisinde bulmuşlardır. Günümüzde dünyadaki en az gelişmiş 49 ülkeden 34'ü Afrika kıtasında bulunmaktadır.

Kolonyal dönemin ardından ortaya çıkan sınır sorunları, etnik ve kabilevi çatışmalar, göçler, açlık, yoksulluk vb. sorunlar, Kıta'yı bir istikrarsızlık ortamına sürüklediği gibi Dünya'nın diğer bölgelerini de etkilemeye başlamıştır. Kıta'da yaşanan sorunlar küresel boyuta taşınınca gelişmiş ülkeler bu sorunların çözümü konusunda bir arayış içerisine girmişlerdir. 1970 yılında BM Genel Kurulunda alınan bir kararla geliri yüksek olan ülkelerin gelirlerinin yüzde 0,7'sini kalkınma işbirliğine ayırması hedefi ortaya konulmuştur. 2000 yılında ise BM topluluğu tarafından düzenlenen zirvede 189 ülke ve 23 uluslararası teşkilatın imzasıyla yayımlanan 'Binyıl Kalkınma Hedefleri' bildirgesinde tüm dünyada sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimin artırılması, açlık ve yoksulluğun ortadan kaldırılması hedefleri belirlenmiştir. Ancak uluslararası toplumun bu amaçla harcadığı çabalar, çeşitli sebeplerden dolayı belirlenen hedeflere ulaşmada başarılı olamamıştır.² Bu hedeflere ulaşılamamasının en önemli nedeni, yapılan yardımların uluslararası taahhütlerle de belirlenmiş olan kriterlere uygun olarak yapılmamasıdır.³ Yapılan yardımların, kalkınma hedeflerinden ziyade donör ülkelerin siyasi çıkar ve hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olması, bu hedeflerin gerçekleşmesinin önündeki en önemli engeli teşkil etmektedir.

Kalkınma işbirliği alanında henüz yeni bir aktör olarak kabul edilen Türkiye, 2000'li yıllarda elde ettiği ekonomik gelişmeyle birlikte kalkınma işbirliğindeki rolünü dikkat çekici bir şekilde arttırmıştır. Türkiye'nin resmi kalkınma yardımlarının özellikle 2005 yılından sonra hızlanarak, 2005-2013 döneminde yüzde 47'lik bir artış ile yıllık ortalama 1.2 milyar ABD Dolarına ulaştığı görülmektedir. Türkiye'nin 2013 yılında yaptığı kalkınma yardımlarının tutarı ise yaklaşık 3,3 milyar Dolar olmuştur. Kalkınma yardımlarının milli gelire oranı 2010 yılında yüzde 0,13'ten 2013 yılında yüzde 0,40'a çıkmıştır.⁴ Bu

1 T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği, Metotlar ve Yaklaşımlar*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara 2015), s. X.

2 United Nations, "The Millenium Development Goals Report 2012". New York, <http://www.un.org/en/development/desa/publications/mdg-report-2012.html> (Erişim Tarihi:16.04.2018); T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g. rapor, s. 2.

3 Bu konuda bilgi için bkz. Ferda Karagöz, "Yoksulluk Tuzağı ve Dış Yardım: Eleştirel bir Yaklaşım", *Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010, (4), 1-13.

4 T.C. Kalkınma Bakanlığı, adı geçen rapor, s. 5.

oran, 2017 yılında % 0,95'e çıkarak BM'nin kalkınma yardımı hedefi olan % 0,7'lik oranı aşmıştır. OECD verilerine göre, Türkiye, kalkınma işbirliği kapsamında alıcı ülkelere verilen destek miktarında elde ettiği bu hızlı artışla birlikte OECD DAC üyesi pek çok gelişmiş ülkeyi geride bırakmıştır. Türkiye'nin uluslararası izleme ve değerlendirme kriterlerine uygun olarak gerçekleşen resmi kalkınma yardımları 2017 yılında 8,12 milyar dolara⁵ resmi ve özel akımlarının toplamı ise 9 milyar 359 milyon dolara çıkmıştır.⁶

Türkiye Cumhuriyetinin, gerek kamu kurumlarıyla ve gerekse sivil toplum kuruluşlarıyla gerçekleştirdiği proje ve programların önemli bir bölümü Afrika Kıtasına yöneliktir. Türkiye Kıta'da farklı alanlarda proje ve programlar yürütmektedir. Bu incelemede Türkiye'nin Afrika'da yürütmekte olduğu bazı proje ve programlar, uluslararası ölçütler üzerinden değerlendirilerek Kıta'nın kalkınması üzerindeki etkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

İncelememiz literatür taramasıyla elde edilen bilgilere, Türkiye'nin donör kurum ve kuruluşlarının temsilcileriyle yapılan görüşmelere, uzman görüşlerine ve yararlanıcılarla sahada yüzyüze yapılan görüşmelere dayandırılmıştır. Proje ekibi, literatür taramasını tamamladıktan sonra Türkiye'nin Afrika'ya yaptığı yardımların tarafları olan TİKA, AFAD, YTB, Maarif Vakfı, Yunus Emre, Kızılay gibi kamu kurum ve kuruluşları ile bu alanda öne çıkan sivil toplum kuruluşlarının temsilcileriyle görüşmeler yapmış ve sahada yapılacak araştırmanın yöntemini belirlemiştir. Araştırma için seçilen ülkelerde ilgili kurum ve kuruluşların ofislerini ziyaret ederek yüzyüze görüşmelerde bulunmuş ve örnek olarak seçilen projeleri yerinde incelemiş, yararlanıcılarla yüzyüze mülakatlar yaparak veri toplamıştır.

İncelemenin konusuyla ilgili literatüre gelince Türkiye'nin dış yardımıyla ilgili genel anlamda bazı çalışmalar yapılmışsa da spesifik olarak Afrika'ya yönelik yardımlarının etkinliği konusunda bir araştırma tespit edilememiştir. Ferda Karagöz, "Yoksulluk Tuzağı ve Dış Yardım: Eleştirel bir Yaklaşım", isimli makalesinde genel olarak dış yardımların neden etkisiz kaldığını ele almış ancak Türkiye üzerine bir değerlendirmede bulunmamıştır. Musa Kulaklıkaya, "Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA", isimli makalesinde Türkiye'nin yaptığı yardımların etkinliği konusunu genel bir çerçevede değerlendirmiştir. Özlem Keskin, *Yardım Etkinliği ve TİKA*, isimli yayımlanmamış uzmanlık tezinde etkinlik konusunu detaylı işlemiş ve DAC kriterleri üzerinden yaptığı değerlendirmelerde Afrika kıtasından sadece Sudan'dan verdiği bir örnekle yetinmiştir. Ferit Belder, Samiratou Dipama ve Emel Parlar Dal'ın ortak gerçekleştirdikleri "Afrika'ya Kalkınma Yardımı Politikalarını Anlamak: Türkiye Ve Çin Örnekleri" isimli çalışmanın son bölümünde Türkiye ve Çin'in Afrika'daki kalkınma yardımları miktarları, dağılımı ve öne çıkan öncelikleri ile kalkınma yardımlarının sürdürülebilirliği sorunu

5 TİKA, *Türkiye Kalkınma Yardımları Raporu 2017*, Hazırlayan: TİKA SGDB, (Ankara 2018), s. 15.

6 TİKA, *Her Şey Bir Tebessüm İçin*, (Ankara 2018), s. 11.

ele alınmıştır. Hasan Öztürk ile Sevim Öztürk'ün hazırladıkları “Türkiye'nin Dış Yardım Stratejisi” isimli raporda ise genel olarak gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere dönük yardım politikaları sorgulanmış ve yapılan yardımların etkinliği ve verimliliği ele alınmıştır.

Türkiye'nin Afrika'ya yönelik yardımlarını Binyıl Kalkınma Hedefleri ve DAC kriterleri gibi somut ölçütler üzerinden değerlendirmeyi hedefleyen bu çalışmanın bu alandaki boşluğu önemli oranda dolduracağı düşünülmektedir.

İncelemeye geçmeden önce yapılacak değerlendirmelere zemin oluşturması açısından ‘Yardım Etkinliği’ kavramının çerçevesini belirlemek yararlı olacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TANIMLAR

1.1. ‘Kalkınma Yardımı’ Kavramı

Kalkınma yardımı, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarına destek sağlamak üzere dışarıdan hibe edilen yardımları ifade etmektedir. OECD bu yardımın kapsamını; proje ve programlar, nakit transferleri, aynı yardımlar, eğitim kursları, araştırma projeleri, borç hafifletme operasyonları ve sivil toplum kuruluşlarına yapılan yardımlar şeklinde belirlemiştir.⁷ Donör ülkeler tarafından yapılan kalkınma yardımları 4 kalemden oluşmaktadır. Bunlardan ikisi kamu kaynaklı, ikisi ise kamu kaynağı kullanılmadan gerçekleşen özel kaynaklı akımlardır. Resmi Akımlar, resmi kalkınma yardımları ve diğer resmi akımları; Özel Akımlar ise özel sektör tarafından gerçekleştirilen doğrudan yatırımları ve ulusal sivil toplum kuruluşları ile özel sektör tarafından gerçekleştirilen yardım faaliyetlerini kapsamaktadır.⁸ DAC üyesi ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin veya bunlara bağlı icracı kuruluşların, alıcı ülkelerin kalkınmalarını teşvik etmek ve refah seviyesini yükseltmek amacıyla, yaptıkları yardımlar veya en az % 25'i hibe olmak üzere verdikleri uzun vadeli ve düşük faizli krediler resmi kalkınma yardımı (RKY) olarak tanımlanmaktadır.⁹

1.2 ‘Yardım Etkinliği’ Kavramı

Yardım etkinliği, yardımın kalkınma üzerindeki etkilerini maximum düzeye çıkaracak şekilde yönetilmesi ile ilgilidir. Donörler ve gelişmekte olan ülkeler, kalkınma alanında ilerleme sağlanması için birbirlerine çeşitli taahhütlerde bulunmuşlardır. Yardım etkinliği, yapılacak yardımların bu taahhütlere göre

7 OECD, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts”, http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity (Erişim Tarihi:15.04.2018); T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g. rapor, s. 10 vd.

8 TİKA, *Kalkınma Yardımlarına İlişkin Tanımlar ve Örnekli Açıklamalar*, hazırlayan: SGPK Birimi, (Ankara 2008), s. 4; OECD, “Net ODA”, 20.12.2017, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (Erişim Tarihi: 02.02.2019)

9 TİKA, a.g.e.

yapılmasını ifade eder.¹⁰ Daha açık bir ifadeyle söylemek gerekirse yardım etkinliği, aktarılan kaynakların kalkınma üzerindeki etkisini azami seviyeye çıkarmak için paydaşların karşılıklı olarak üzerine düşeni yapmalarıdır. Zira yapılan yardımların kalkınma üzerinde etkili olmasında yardımın miktarından ziyade, ne şekilde harcandığı önem arz etmektedir.

1.3. Kalkınma Yardımları Komitesi (DAC)

Kalkınma Yardımları Komitesi (Development Assistance Committee-DAC) kalkınma yardımlarının etkinliğini izlemek ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak üzere Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) bünyesinde oluşturulmuş bir izleme ve değerlendirme komitesidir. Bu komite belirlediği kriterlerle donör ülkelerin yaptığı yardımların etkin olmasını sağlamaya çalışmaktadır. Hâlihazırda bu komitenin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Japonya, Kore, Luksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya Cumhuriyeti, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, ABD ve Avrupa Komisyonu olmak üzere 29 üyesi bulunmaktadır.¹¹

¹⁰ Özlem Keskin, *Yardım Etkinliği ve TİKA*, yayımlanmamış TİKA Uzmanlık Tezi, (Ankara 2011), s. 25.

¹¹ OECD, "Net ODA".

OECD-DAC Paris Deklarasyonu İzleme Tetkikleri listesinde yer alan göstergeler şu şekilde sıralanmıştır: ¹²

| Göstergeler | Gösterge nin Dayan- dığı Prensip |
|--|-------------------------------------|
| 1. Operasyonel kalkınma stratejisi geliştirme | Sahiplenme |
| 2. a. Güvenilir kamu finansal yönetim sistemleri geliştirme b. Güvenilir kamu tedarik sistemleri | Paralellik |
| 3. Ulusal önceliklerle uyumlu yardım | Paralellik |
| 4. Koordineli destekle kapasite güçlendirme | Paralellik |
| 5. a. Alıcı ülke kamu mali yönetim sistemlerinin kullanılması b. Alıcı Ülke satın alma sistemlerinin kullanılması | Paralellik |
| 6. Paralel uygulama yapılarından kaçınılması | Paralellik |
| 7. Yardımların öngörülebilirliği | Paralellik |
| 8. Yardımların serbestliği | Paralellik |
| 9. Ortak düzenleme ve prosedürlerin kullanılması | Uyum |
| 10. a. Ortak misyonlar | Uyum |
| 10. b. Ortak ülke çalışmaları | Uyum |
| 11. Sonuç odaklı Çerçevesler | Sonuca Odaklı Yönetim |
| 12. Karşılıklı Hesap Verebilirlik | Karşılıklı Hesap Verebilirlik |

Bu 12 temel gösterge Paris Deklarasyonunda belirlenen prensiplere ilişkin ilerlemeyi tespit etmeyi amaçlamaktadır. Bunlardan 3, 4, 5a, 5b, 6, 7, 8, 9, 10a, 10b no'lu göstergeler donör ülke veya kuruluşların yardım faaliyetlerini değerlendirmek için belirlenmiştir.

1.4. Yardım Etkinliği Konusunda Yapılan Çalışmalar ve Taahhütler

2000 yılında BM tarafından ilan edilen 'Binyıl Kalkınma Hedefleri' (BKH), sürdürülebilir kalkınma ve yoksullukla mücadele alanında kaydedilen ilerlemeyi ölçme ve izleme amacı taşımaktadır. BKH; fakirliğin azaltılması, temel

¹² Bu göstergeler ve açıklamaları için bkz. OECD, "Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration, Better Aid", 2012, OECD Publishing, s.19. https://read.oecd-ilibrary.org/development/aid-effectiveness-2011_9789264125780-en#page3 (Erişim Tarihi: 30.01.2019)

eğitim, sağlık, cinsiyet eşitliği, çevrenin korunması gibi alanlarda belli tarihlerde gerçekleştirilmesi planlanan hedefler ortaya koymuştur.

Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşma konusunda kalkınma yardımları temel araç olarak kabul edilmektedir. Kalkınma yardımlarının etkin kılınması donör ve alıcı ülkelerin karşılıklı olarak uyması gereken bir stratejinin varlığına ihtiyaç doğurmuştur. Kalkınma yardımı paydaşları bu amaçla bir araya gelerek karşılıklı taahhütlerde bulunmuşlardır. OECD Resmi Kalkınma Yardımları Komitesi (DAC) ve Yardımların Etkinliğine İlişkin Çalışma Grubunun öncülük ettiği bu uluslararası toplantılar ve yapılan taahhütler aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

| Yardım Etkinliğini Sağlama Konusundaki Girişimler |
|---|
| 1996: DAC, yardım etkinliği konusunda temel kavramları ortaya koyan ' Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation ' raporunu yayımladı. |
| 2000: Binyıl Deklarasyonu , BKH-8 ile kalkınma için küresel işbirliğine çağırıldı. |
| 2002: Kalkınmanın Finansmanı Monterrey Konferansı , BKH'ye ulaşmak için finansman hedefleri koydu ve yardımların kalkınma üzerinde maksimum etki yapabilmesi için daha etkin yardım sağlanması çağrısında bulundu. |
| 2003: Uyum Konusunda 1. Üst Düzey Forum (HLF-1, Roma) , donörler alıcı ülkede koordinasyonun geliştirilmesi ve böylece işlem maliyetlerinin azaltılması konusunda mutabakata vardı. |
| 2005: Yardım Etkinliği Konusunda 2. Üst Düzey Forum (HLF 2, Paris) donörler ve gelişmekte olan ülkeler yardım kalitesinin yükseltilmesine yönelik 56 eylem odaklı taahhütte bulundu. |
| 2008: Yardım Etkinliği Konusunda 3. Üst Düzey Forum(HLF 3, Accra) , DAC üyeleri, bu üyeler dışındaki ülkeler, Orta Gelirli Ülkeler, Düşük Gelirli Ülkeler, STK'lar, parlamenterler ve küresel ortaklıklar Paris taahhütlerinin hızlandırılarak başarıya ulaşması için bir çerçeve niteliği taşıyan Accra Eylem Gündemi(AAA) üzerinde mutabakata vardı. |

Kaynak: OECD-DAC, WP-EEF (<http://www.oecd.org/dataoecd/16/16/45536364.pdf>)¹³

Bu taahhütler içerisinde 2. Üst Düzey Forum'da kabul edilen Paris Deklarasyonu öngördüğü prensipler ve tanımladığı izleme ve değerlendirme kriterleriyle öne çıkan en güçlü taahhüt olmuştur. İncelememizde esas alacağımız taahhütlerden biri olduğu için burada onun hakkında da kısa bir bilgi vermemiz yararlı olacaktır.

1.5. Paris Deklarasyonu (Paris Declaration on Aid Effectiveness) (2005)

Paris Deklarasyonu, donör ülkelerle alıcı ülkeler arasındaki kalkınma işbirliklerinin etkin kılınması için yapılması gerekenlere dair bir anlayış birliği niteliğindedir. Bu deklarasyonla, yapılacak yardımların etkin kılınması için bir dizi spesifik eylem ve gösterge belirlenmiştir. Donörlerin ve alıcı ülkelerin karşılıklı olarak sorumlu tutulabilmeleri için uluslararası bir izleme sistemi geliştirmiştir.

¹³ Keskin, *Yardım Etkinliği ve TİKA*'dan alınmıştır. Bkz. s. 25.

Paris Bildirgesi, yardımların etkin kılınmasını amaçlayan uygulamaya yönelik 5 temel prensip ortaya koymuştur:

1. Ownership (Sahiplenirlik): Gelişmekte olan ülkelerin, kendi kalkınma politika ve stratejilerinde etkin liderlik üstlenmeleri ve kalkınma faaliyetlerini koordine etmeleri.

2. Alignment (Bağdaştırma): Donör ülkelerin desteklerini alıcı ülkelerin ulusal stratejileri, kurumları ve prosedürleri üzerine bina etmeleri.

3. Harmonisation (Uyumlaştırma): Donör ülkelerin faaliyetlerini uyumlu, şeffaf ve müşterek olarak etkin kılmak için çalışmaları.

4. Managing For Results (Sonuca Odaklı Yönetim): Donörlerin ve alıcı ülkelerin sonuca dönük bir şekilde kaynakları yönetmeleri ve karar verme süreçlerini geliştirmeleri.

5. Mutual Accountability (Karşılıklı Hesap Verebilirlik): Donör ve alıcı ülkelerin, kalkınmaya ilişkin sonuçlardan karşılıklı sorumlu olmaları.¹⁴

Kalkınma yardımlarının etkinliğini artırmaya yönelik çalışmalarda donör ve alıcı ülkelerin müştereken sorumluluk almalarını öngören; ortaya koyduğu prensipler ve dikkatlice belirlenmiş uygulama kriterleriyle meşhur olan Paris Deklarasyonu, kalkınma yardımlarının etkinliği konusunda şimdiye kadarki en güçlü taahhüt olarak kabul edilmektedir.

2. AFRIKA KITASINDA KALKINMA YÖNÜNDE MEVCUT DURUM

Afrika kıtası; genç nüfusu, doğal kaynakları, münbit arazileri, doğal yaşam alanları ve turizm potansiyeli, tarihi ve kültürel zenginlikleriyle elverişli kalkınma imkan ve araçlarına sahip olmasına karşın kalkınmışlık düzeyi yönünden dünya ortalamasının oldukça altında bulunmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre Dünya gayri safi hasıla ortalaması 72.496 ABD Doları iken (2014) Sahra Altı Afrika ülkelerinin ortalaması 1.290 Dolar olarak gerçekleşmiştir. Dünyada yaşamakta olan nüfusun % 10.7'si günde 1.90 ABD Dolarının altında bir gelirle yaşam sürerken bu bölgede yaşamakta olan nüfusun yaklaşık % 42.3'ü günde 1.90 Doların altında bir gelirle yaşam sürmektedir.¹⁵ Dünya nüfusunun % 45'i en az bir sosyal güvenlik kurumundan yararlanırken sahra altı Afrika ülkelerindeki insanların % 13'ü ancak bu imkana kavuşabilmiştir.¹⁶

¹⁴ OECD, "The Paris Declaration On Aid Effectiveness: Five Principles For Smart Aid", <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> (erişim: 15.04.2018); Murat Önder & Şevki Barış, "Kalkınma İşbirliğinde Etkinlik Arayışları ve Yeni Aktörler: Paradigma Dönüşümü" *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2017, sayı, 5. ss. 23-43.

¹⁵ Bkz. United Nations, "The Sustainable Development Goals Report 2017", s. 16. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf> (Erişim Tarihi: 05.02.2019)

¹⁶ A.g.e. s. 17.

Afrika kıtası dünya nüfusunun % 12'sini temsil etmesine karşın dünya GSMH'sinin ancak % 1'ine, dünya ticaretinin ise ancak % 2'sine sahiptir.¹⁷ Kıta ülkeleri, az gelişmişlikten ve yoksulluktan kaynaklanan pek çok soruna çözüm üretememektedir.

Güvenlik sorunları, yoksulluk, aşırı nüfus artışı, kaynakların yetersizliği ve etkin kullanılmaması, başta sağlık ve eğitim hizmetleri olmak üzere tüm alanlarda ciddi aksamalara sebep olmaktadır. 1 milyar 256 milyon (2017) insanın yaşamakta olduğu Afrika'nın¹⁸ en büyük sorunu hala temel gıda temin etme sorunudur. Yeterli üretim miktarına ulaşamamış ve temel ihtiyaç maddelerinin önemli bir bölümünü ithal etmek zorunda olan kıta ülkeleri dünyadaki yüksek gıda fiyatlarından aşırı şekilde etkilenmektedir.

1990'ların ortalarından itibaren birçok Afrika ekonomisi dikkat çekici bir büyüme trendine girmiş olsa da Kıta'nın sahip olduğu geniş imkanlar/potansiyel henüz refah düzeyini artırıcı şekilde kullanılmamaktadır. Birçok ülkede kaydedilen ekonomik performans fakirlik oranlarında henüz ciddi bir değişiklik meydana getirmemiştir.

3. TÜRKİYE'NİN AFRİKA'YA YÖNELİK KALKINMA YARDIMLARININ BİNYIL KALKINMA HEDEFLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'nin Afrika kıtasına yönelik ilk yardımı 1985 yılında gerçekleşmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın yürüttüğü bir programla Gambiya, Gine, Gine Bissau, Moritanya, Senegal ve Sudan'a 10 milyon dolar tutarında yardım yapılmıştır.¹⁹ 1998 yılında başlayan Türkiye'nin Afrika'ya Açılım Politikası süreci kapsamında, 2005 yılının Afrika yılı ilan edilmesinden sonra Türkiye ile Afrika ülkeleri arasında farklı alanlarda ilişkilerin geliştirilmesi süreci hız kazanmıştır. Türkiye'nin kalkınma işbirliği faaliyetleri, projelerin niteliğiyle uyumlu ihtisasa sahip devlet ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Türkiye'nin dış yardımını koordine etmekle görevli kurumu olan Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA), kalkınma işbirliği faaliyetlerinde, ihtisas alanlarına göre farklı kamu kurumlarıyla birlikte çalışmaktadır. Genelkurmay Başkanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi, Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Türk Kızılayı, Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu ve Yunus Emre Vakfı Türkiye adına uluslararası kalkınma işbirliği faaliyetlerinde yer alan kurumlardan bazılarıdır.²⁰

¹⁷ Musa Kulaklıkaya, "Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA", *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, sayı 31, s. 20.

¹⁸ Serhat Orakçı, *Afrika'nın Geleceği Bir Nüfus Analizi*, (İstanbul: İHH İnsamer), 2017, s. 4.

¹⁹ T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye'nin Kalkınma İşbirliği: Genel Özellikleri ve En Az Gelişmiş Ülkelere Yönelik Yaklaşımı", <http://www.mfa.gov.tr/turkiyenin-kalkinma-isbirligi.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 06.02.2019)

²⁰ T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g. rapor, s. xii.

Türkiye'nin Afrika'daki kalkınma işbirliği faaliyetlerinde STK'nın katkısı da her geçen gün artmaktadır. Türk STK'nın 2017 yılı içerisinde sağladığı toplam acil ve insani yardım miktarı 101,16 milyon doları bulmuştur. Bu yardımın önemli bölümü Arakan, Filistin ve Afrika kıtasına yapılmıştır.²¹ İnsan Hak ve Hürriyetleri (IHH), Yeryüzü Doktorları, Gönüllüler Derneği, Cansuyu Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, İnsani Yardım Vakfı, Yardım Eli Derneği, RİDA Derneği, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Beşir Derneği gibi dernek ve vakıflar Afrika'ya yönelik kalkınma işbirliğinde öne çıkan STK'lardır.

2005 yılında Etiyopya'da ilk çalışma ofisini açarak Afrika'daki faaliyetlerine başlayan ve günümüzde Afrika'da 22 ofisi bulunan TİKA'nın Afrika kıtasında yeni bir yardım kuruluşu olmasına karşın oldukça yoğun faaliyetlerde bulunduğu, farklı proje ve programlar yürüttüğü gözlemlenmektedir. Bölgede yıllık ortalama 400'ün üzerinde proje uygulayan TİKA'nın²² Afrika'da gerçekleştirdiği proje ve programlar incelendiğinde, BM'nin belirlediği Binyıl Kalkınma Hedefleriyle önemli oranda örtüştüğü görülmektedir. BM, BKH ile 8 başlıkta 18 hedef belirlemiştir. Bu başlıklar şöyledir:

1. Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması
2. Evrensel ilköğretimin gerçekleştirilmesi
3. Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve kadınların konumunun güçlendirilmesi
4. Çocuk ölümlerinin azaltılması
5. Anne sağlığının iyileştirilmesi
6. HIV/AIDS, sıtma ve öteki hastalıklarla mücadele edilmesi
7. Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması
8. Kalkınma için küresel bir ortaklık geliştirilmesi²³

Bu başlıkları genel bir tasnife tabi tuttuğumuzda ortaya yoksullukla mücadele, temel eğitim, kadın erkek eşitliği, sağlık, çevre ve küresel işbirliği olmak üzere 6 ana alan çıkmaktadır. İncelememizin bu bölümünde Türkiye'nin Afrika'da gerçekleştirdiği proje ve programların genel olarak bu alanlarla ne kadar örtüştüğü üzerinde durulduktan sonra seçilecek bazı örneklerde DAC kriterleri üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

21 TİKA, *Türkiye Kalkınma Yardımları Raporu 2017*, s. 80.

22 Haberler.Com, "Afrika Tecrübe Paylaşımı Hazırlık Programı", 3 Ağustos 2017, <https://www.haberler.com/afrika-tecrube-paylasimi-hazirlik-programi-9898930-haberi/> (Erişim Tarihi: 04.02.2019)

23 Birleşmiş Milletler Evi Türkiye, "Binyıl Kalkınma Hedefleri Nedir?" <http://www.un.org.tr/includes/files/Binyil02.pdf> (Erişim Tarihi: 04.02.2019)

3.1. Yoksullukla Mücadele

Üretim sektörlerinde sağlanacak iyileştirmelerin toplumun tüm katmanlarına katkı sağlayacağı bilinmektedir. Özellikle tarım alanında kaydedilecek ilerlemenin yoksulluğun azaltılması hususunda önemli bir etken olduğu genel kabul gören bir husustur. Zira “Dünyada fakirlerin büyük bir kısmı, 1.2 milyar insana tekabül eden % 75’i kırsal bölgelerde yaşamaktadır. Tarım, bu veriler göz önünde bulundurulduğunda, fakirliğin azaltılmasında çok büyük bir paya/öneme sahip bir sektör olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü bu sektörde kaydedilecek iyileşmenin fakirler üzerindeki etkisi diğer sektörler ile kıyaslandığında daha fazla ve daha çabuk hissedilmektedir. Tarımsal büyüme, makro düzeyde ele alındığında, ekonominin diğer alanlarında da manivela etkisine sahiptir. Bundan dolayı TİKA tarafından Afrika Kıtasına yönelik olarak geliştirilen ‘Afrika Tarımsal Kalkınma Programı’ bu kapsamda değerlendirilmeyi hak eden önemli bir girişimdir.”²⁴ 13 Afrika ülkesine yönelik olarak uygulanan bu program kapsamında, ilgili ülkelerde toprak-arazi kullanımı, tarımsal havza yönetimi, bitkisel üretim, tarımsal mücadele, hayvan yetiştiriciliği, hayvan hastalıkları, gıda teknolojisi ve pazarlama, tarımsal mekanizasyon ve hayvancılık mekanizasyonu gibi konularda karşılıklı çalışmalarda bulunulması planlanmıştır. Projeye bölgenin sahip olduğu mevcut potansiyelin harekete geçirilerek açlık ve fakirlik oranlarının düşürülmesine katkı sağlanması hedeflenmiştir.²⁵

TİKA’nın yıllık faaliyet raporlarını incelediğimizde Türkiye’nin tarım potansiyeli yüksek olan Sudan, Senegal, Somali, Cibuti, Benin, Kongo, Togo gibi ülkelerle ikili tarım projeleri uyguladığını Afrika’nın pek çok ülkesinden tarım uzmanlarını Türkiye’de eğitime aldığını veya yerinde eğitimler verdiğini görüyoruz. Sözgelimi 2015 yılında Türkiye’de ilgili tarım kurumlarının desteğiyle düzenlenen ‘Afrika Ülkelerine Yönelik Sürdürülebilir Su Kaynakları Eğitimi’ programına 13 Afrika ülkesinden tarım uzmanları katılmış ve Türkiye’nin bu alandaki tecrübeleri kendileriyle paylaşmıştır.²⁶

3.2. Temel Eğitimin İyileştirilmesi

BKH’nin iyileştirilmesini hedeflediği temel eğitim alanında Sahra Altı Afrika ülkeleri dünya standartlarının oldukça gerisinde bulunmaktadır. Dünyada okula gitmeyen 72 milyon çocuğun % 94’ü Güney Asya ve Sahra Altı ülkelerinde yaşamaktadır.²⁷ Eğitim, hayat standartlarının iyileştirilmesi konusunda önemli etkenlerden biri olduğu bilinmektedir. Eğitimli insanların ticari girişimlerde bulunma, farklı alanlarda iş yapma, üretime katılma vb. hususlarda daha çok etkili olacakları şüphesizdir. Dolayısıyla eğitim ve kalkınma

²⁴ Kulaklıkaya, “Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA” s. 18.

²⁵ A.g.m. s. 18.

²⁶ TİKA, *2015 Faaliyet Raporu*, hazırlayan: Komisyon, s. 56. <https://www.tika.gov.tr/upload/2017/05/Faaliyet%20Raporu%202015/2015%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 08.02.2019)

²⁷ Kulaklıkaya, “Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA” s. 22.

arasında doğrudan bir ilişki sözkonusudur. Türkiye'nin yaptığı dış yardım içerisinde eğitimin payı ön sırada yer almaktadır.²⁸ Türkiye eğitim alanındaki yardımlarını daha çok eğitim tesislerinin inşası, donanımı, onarımı, öğrenci ve öğretmenlere destek sağlama şeklinde gerçekleştirmektedir. Söz gelimi, son raporuna baktığımızda TİKA'nın 2017 yılında 33 okul/eğitim tesisi inşa ettiğini, 89 okulun/eğitim tesisinin, 28 sınıfın onarımını gerçekleştirdiğini, 62 okul ve 5 sınıfı donattığını, 43 labortuvara ekipman desteği sağladığını ve 8227 öğrenciye, 1731 öğretmene eğitim yardımında bulunduğunu görüyoruz.²⁹ Bu projelerden ne kadarının Afrika'da uygulandığına dair bilgi edinilememiştir. Ancak TİKA'nın yardımlarının önemli bir bölümünün Afrika'ya yapıldığını gözönünde bulundurduğumuzda bu projelerden önemli bir bölümünün de Afrika'ya yapılmış olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye'nin Afrika ülkelerindeki eğitim projeleri arasında Nijer Yatılı Kız-Erkek Okulu ile Gabon Libreville'de Okul Yapımı projeleri dikkat çeken projelerdir. Nijer'in başkenti Niamey'de 4 hektarlık arazi üzerine inşa edilen 42 derslikli, 1.260 öğrenci kapasiteli görkemli okulun yanında 648 öğrenci kapasiteli bir yurt binası ve öğrencilerin sosyal faaliyetlerde zaman geçirebileceği bir spor kompleksi de yer almaktadır. Okulun hemen karşısında 10 hektarlık alanda yapılan Türkiye-Nijer Dostluk Ormanında bulunan tesisler de öğrencilerin istifadesine açıktır.

Nijer halkı dünyanın en düşük okur yazarlık düzeyine sahip halklar arasındadır (%28.7). Bu oranın kadınlar için daha düşük bir değerde olduğu görülmektedir (%15.1). Bu proje ile kız ve erkek öğrencilere yatılı okuma imkanı sunulmuş ve böylece yakın çevresinde bir eğitim kurumu olmadığı için okula gitme imkanından mahrum kalmış bir çok öğrenci modern anlamda eğitim görme fırsatı bulmuştur.³⁰ Araştırmamız sırasında ziyaret ettiğimiz okul müdürü, bu yıl (2018) eğitime başlamak üzere hazırlıklarının tamamlandığını ifade etti.

TİKA yetkililerinden alınan bilgiye göre Gabon'un başkenti Libreville'de 6.500 m2 alan üzerinde inşa edilecek olan 500 öğrenci kapasiteli okulun inşası ile ilgili çalışmalar da tamamlanmış bulunmaktadır.

Türkiye'nin Afrika kıtasına yönelik bu yoğun kalkınma işbirliği Kıta ile Türkiye arasındaki öğrenci hareketliliğine de yansımıştır. Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı'nın 2018 Türkiye Bursları bilgi notuna göre 2018 yılında Afrika'dan 53.562 öğrenci Türkiye burslarına başvurmuş ve bunlardan 4.402 öğrenciye burs sağlanmıştır. 2018 itibarıyla toplam 16.398 Afrikalı öğrenci Türkiye'de öğrenim görmektedir.³¹

28 TİKA, *2015 Faaliyet Raporu*, s. 6.

29 TİKA *Faaliyet Raporu 2017*, hazırlayan: TİKA SGDB, s. 46.

<https://www.tika.gov.tr/upload/2018/2017%20Faaliyet%20Raporu/T%C4%B0KA%20Faaliyet%20Raporu%202017.pdf> (Erişim Tarihi: 10.02.2019)

30 TİKA, *Faaliyet Raporu 2017*, s. 54.

31 Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, *Türkiye Bursları*, (Yayımlanmamış bilgi notu) Şubat 2019, s. 26-28.

3.3. Kadın Erkek Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi

656 sayılı TİKA Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin 3. Maddesi b bendinde 'Kadın ve ailenin toplumsal yaşamda ve kalkınmadaki rolünün güçlendirilmesi' görevi hüküm altına alınmıştır. TİKA'nın faaliyet raporları üzerinden yapılacak bir incelemede cinsiyet eşitliği konusunda teorik bilinçlendirmeye yönelik fazla faaliyet görünmese de özellikle mesleki eğitim ve sağlık alanlarında kadınların güçlendirilmesine yönelik pek çok projenin uygulandığı görülecektir. Sözgelimi, 2015 yılı Faaliyet Raporunda TİKA'nın Benin, Cibuti, Çad, Etiyopya, Gabon, Kamerun, Kongo, Namibya, Senegal, Tunus ve Zambiya'da kadınların meslek edinmelerine ve toplum içerisinde güçlendirilmelerine yönelik bir çok projeye imza attığı görülmektedir.³²

Nijer Ana Çocuk Sağlığı Merkezi Projesi, kadınların durumlarının iyileştirilmesine yönelik çabalar bağlamında dikkat çekici bir projedir. Nijer Halk Sağlığı Bakanlığınca Niamey'de tahsis edilen arazide TİKA tarafından inşa edilen 51 yataklı bu merkezde öncelikle Obstetrik Fistül (OF) hastası Nijerli kadınların topluma geri kazandırılması, fistülün tedavisi ile tedavi sonrası rehabilitasyon ve sosyal adaptasyonun sağlanması, ülkede kırsalda yaşayan Nijerli kadınların sağlık hizmetlerine ulaşım probleminin çözümüne bir fistül ağı oluşturularak katkı sağlanması; bununla birlikte Hastane bünyesinde düzenlenmesi planlanan eğitim ve bilgilendirme organizasyonları ile erken yaşta evlilik ve doğum neticesinde oluşan hastalık ve sakatlıkların önlenmesi için kadınların bilinçlendirilerek Nijer genelinde farkındalık oluşturulması amaçlanmıştır.³³ Bir diğer önemli proje olan ve Namibya'da Cinsiyet Eşitliği ve Çocuk Esirgeme Bakanlığıyla işbirliği halinde yürütülen 'Şiddet Mağduru Kadınlara ve Kimsesiz Çocuklara Destek' projesi kapsamında yapılan destekle 560 kadına istihdam imkanı sağlanmıştır.³⁴

Bu meyanda işaret edilmeyi hakeden projelerden biri de 'Youndede 5 Kadın Sığınma Evine Destek' projesidir. Kamerun Kadın ve Aile Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren kadın sığınma evleri aracılığıyla şiddet mağduru kadınların korunması, barınması ve mesleki eğitim yoluyla topluma kazandırılması amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. TİKA yetersiz kalan bu çalışmalara destek olmak amacıyla Kadın Sığınma evlerinin fiziki şartlarını iyileştirerek merkezden faydalanan kadınların barınma ve mesleki eğitim faaliyetlerine erişim imkanlarını arttırmaya çalışmaktadır.³⁵

³² Bkz. TİKA, 2015 Faaliyet Raporu, s. 38-39.

³³ TİKA Faaliyet Raporu 2017, s. 63.

³⁴ TİKA, 2015 Faaliyet Raporu, s. 70.

³⁵ TİKA, 2016 İdare Faaliyet Raporu, s. 40. https://www.tika.gov.tr/upload/2017/03/2016%20IdareFaaliyetRaporu/%C4%B0dare%20Rapor_2016_WebFormati.pdf (Erişim Tarihi: 10.02.2019)

3.4. Sağlık Sektörünün İyileştirilmesi

Yürütmekte olduğumuz proje kapsamında ziyaret ettiğimiz ülkelerde bizzat yerinde yaptığımız gözlemlerde hastaneler başta olmak üzere sağlık sektörünün oldukça yetersiz durumda olduğu müşahade edilmiştir. Sağlık hizmeti, genellikle yeterli hijyen şartlarına sahip olmayan mekânlarda verilmektedir. Mevcut hastaneler veya sağlık merkezleri, yetişmiş sağlık elemanlarından ve modern tıbbi ekipmanlardan yoksun olarak hizmet sunmaya çalışmaktadır.

Koruyucu sağlık hizmetlerinin yetersiz olduğu Kıta'da salgın hastalıklar, anne ve çocuk ölümleri gibi sorunlar hâla çözüm beklemektedir. Dünyada HIV/AIDS virüsü taşıyan insanların % 75'i Afrika Kıtası'nda yaşamaktadır. Kıtada yıllık ölümlerin yaklaşık % 90'ı sıtmadan kaynaklanmaktadır.³⁶ UNICEF'e göre beş yaşın altındaki çocuk ölümlerinin yaklaşık yarısı Afrika'da yaşanıyor ve bu ölümler ilaç, temiz içme suyu, elektrik ve aşı gibi basit yöntemlerle engellenebilir.³⁷

Türkiye, gerek Sağlık Bakanlığı ve TİKA gibi kamu kurumları aracılığıyla ve gerekse STK'lar aracılığıyla Kıta'da yürütmekte olduğu proje ve programlarla sağlık sektörüne önemli katkılar sunmaktadır. Harcanan bütçe ve insan kaynağı desteğiyle değerlendirildiğinde Türkiye'nin en büyük kalkınma projelerinin bu bölgede yürütülmekte olan sağlık projeleri olduğu ortaya çıkmaktadır. Sudan'ın Darfur bölgesinde, Somalinin başkenti Mogadişu'da inşa edilen tam teşekküllü hastaneler, Libya'nın Misurata şehrinde yapılan Fizyo-Terapi Hastanesi ve Nijer'in başkenti Niameyde yapılan Fistül Hastanesi buna örnek gösterilebilir. Araştırmamız kapsamında ziyaret ettiğimiz Sudan'ın Darfur bölgesindeki 150 yatak kapasiteli Nyala Türk Hastanesinin Türkiye'ye toplam 150 milyon dolarlık bir maliyetinin olduğu tespit edilmiştir. İki ülke arasında imzalanan protokole³⁸ göre hastane 5 yıllık bir süre için işbirliği halinde işletilmektedir. Türkiye'den gelen uzman doktor ve sağlık çalışanları gözetiminde bir yandan hastalar ücretsiz tedavi edilirken öbür yandan Sudan sağlık çalışanlarıyla tecrübe paylaşımında bulunmaktadır. Sudanlı hastaların yanısıra komşu ülkelerden de gelen günde yaklaşık 1000 hastaya ücretsiz hizmet sunan bu hastanenin, BKH'de işaret edilen çocuk ölümlerinin azaltılması, anne sağlığının iyileştirilmesi ve salgın hastalıklarla mücadele konularında oldukça faydalı bir proje olduğu söylenebilir.

Bunun yanısıra Kıta'da gerçekleştirdiği hastane onarımı, tıbbi ekipman desteği, ambulans hibesi, sağlık çalışanlarının Türkiye'de eğitimi gibi projelerle dikkat çeken TİKA'nın 2013 yılına kadar Kıta'da 30'un üzerinde sağlık

36 Kulaklıkaya, "Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA", s. 20.

37 DW, "2017'de Her 5 Saniyede Bir Çocuk Öldü", 19.01.2019, <https://www.dw.com/tr/2017de-her-be%C5%9F-saniyede-bir-%C3%A7ocuk-%C3%B6ld%C3%BC/a-45544651> (Erişim Tarihi: 09.02.2019)

38 Bkz. Sudan-Türkiye Eğitim ve Araştırma Hastanesi İşletme ve Devir Protokolü, <https://dosyahastane.saglik.gov.tr/Eklenti/21537,1-devir-protokolupdf.pdf?0> (Erişim Tarihi: 09.03.2019)

projesi uyguladığı görülmektedir.³⁹ TİKA'nın desteğiyle Afrika kıtasında sağlık hizmetleri sunan bazı ulusal Türk STK'nın Afrika'nın farklı bölgelerinde katarakt ameliyatları, genel sağlık taramaları ve çeşitli cerrahi operasyonlar yaptıkları görülmektedir. STK'lar ile işbirliğinde 2012-2015 yıllarında en yoğun faaliyet gösterilen bölge Afrika, faaliyetlerin en fazla yoğunlaştığı sektör ise sağlık sektörü olmuştur.⁴⁰

Bir örnek vermek gerekirse Nijer'deki incelemelerimiz sırasında karşılaştığımız Gönüllüler isimli bir Türk sivil toplum kuruluşunun şimdiye kadar 23 defa Türk doktor ve sağlık çalışanlarıyla farklı alanlarda sağlık hizmetleri sunmak üzere Nijer'e geldiğini; Nijer başta olmak üzere farklı ülkelerde yaklaşık 60.000 hastaya hizmet sunduğunu öğrendik.

3.5. Çevresel Sürdürülebilirliğin Sağlanması

Afrika'nın ihtiyaçları da dikkate alınarak BM tarafından ortaya konan bir diğer hedef ise, çevresel sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Bu başlıkla, sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin ulusal politika ve programlarla bütünleştirilmesi, çevresel kaynaklar kaybının kazanıma dönüştürülmesi, sağlıklı içme suyuna sürdürülebilir biçimde ulaşamayan nüfusun yarı yarıya azaltılması ve 2020 yılına kadar en az 100 milyon gecekondulu sakininin yaşamının önemli ölçüde iyileştirilmesi hedeflenmiştir.

TİKA Faaliyet raporları üzerinden yapılan incelemede, Nijer'de yürütülen Türk-Nijer Dostluk Ormanının Bakımı (2014), Ekvator Ginesi'nde uygulanan Haliç Temizliğine Destek Projesi (2017), Namibya'da uygulanan Çita Koruma Merkezi'ne ve Bilimsel Araştırmalara Destek Projesi (2017) bu alanda dikkat çeken projeler olmuştur.

2013 yılında Senegal'de düzenlenen Kurak Alanlardaki Küresel Değişimlere Dayanıklı Ormanlar Kurulması Rehberi II. Uluslararası Çalıştayı bu başlık altında işaret edilmeyi hakeden bir diğer faaliyettir. TİKA ve Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü'nün katkılarıyla Dakar'da düzenlenen Çalıştayda Afrika'nın sorunlarının başında gelen çölleşmeye karşı mücadele konusu ele alınmıştır. Afrika ülkeleri ağırlıkta olmak üzere 30 farklı ülkeden 120 uzman ve akademisyenin katılımı ile gerçekleştirilen Çalıştay kapsamında, kurak alanlarda küresel değişimlere dayanıklı orman ekosistemlerinin oluşturulması rehberine ilişkin metnin geliştirilerek onaylanması ve kurak alanların yeniden yeşil ve verimli hale gelebilmesi için bilgi ve tecrübelerin paylaşılabileceği bir zeminin oluşturulması amaçlanmıştır, 10 yıl süre ile 40 ülkede kullanılacak olan Kurak ve Yarı Kurak Alanlarda Ağaçlandırma ve Rehabilitasyon Rehberi hazırlanmıştır.⁴¹

³⁹ Bu projelerin listesi için bkz. Enver Arpa, "TİKA'nın Yurt Dışındaki Sağlık Faaliyetleri", *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, yıl 2013, sayı 26, s.16-19.

⁴⁰ TİKA, *2015 Faaliyet Raporu*, s.182.

⁴¹ TİKA, *Faaliyet Raporu 2013*, hazırlayan: TİKA SGDB, (Ankara 2014), s. 160.

Öte yandan 2016 yılında İstanbul’da 17 ülkenin katılımıyla gerçekleşen Meteoroloji, Toz Taşınımı ve Erozyonla Mücadele Çalıştayı da bu anlamda dikkat çekici bulunmaktadır. Çalıştaya Afrika kıtasından Çad, Moritanya, Somali, Cezayir, Sudan ve Mısır’lı uzman ve akademisyenler de katılmıştır.

Bu hedef bağlamında Türkiye’nin Afrika’da dikkat çeken faaliyetleri, içme suyu konusunda ortaya koyduğu çabalarda görülmektedir. Küresel iklim değişikliğinin en fazla etkilediği bölgelerden biri Afrika kıtasıdır. Afrika, küresel ısınmada sorumluluğu en az olmasına karşın bunun sonuçlarından en fazla zarar gören bölge olmuştur. Bölgedeki yağış şekilleri değişmektedir. Bunun sonucu olarak özellikle kırsal bölgelerde su sıkıntısı yaşanmaktadır.⁴² Türkiye, hem TİKA ve Devlet Su İşleri gibi kamu kurumları hem de sivil toplum kuruluşları aracılığıyla Afrika’da başta Nijer, Mali, Somali, Sudan, Senegal, Burkina Faso ve Etiyopya gibi ülkeler olmak üzere bir çok ülkede yüzlerce su kuyusu açmakta ve su hijyeni konusunda çeşitli projeler yürütmektedir. Sözelimi, TİKA 2013 yılı faaliyet raporuna baktığımızda Nijer’de 2013 yılına kadar yapılan çalışmalarla toplam 214 adet su kuyusu açılmış ve yaklaşık 740.000 kişiye yetecek içme ve kullanma suyu temin edilmiştir.⁴³ Aynı yıl Somali’de 24 kuyu açılarak 45.000 kişiye, Sudan’da 28 kuyu açılarak 300.000 kişiye içme suyu sağlanmıştır. Aynı amaçla Kamerun’da 7 kuyu, Mali’de 36 kuyu, Swaziland’da 5 kuyu açılmıştır. 2015 yılında ise TİKA, DSİ ve STK’lar işbirliğinde Moritanya’da 64, Nijer’de 43, Sudan’da 28, Gambiya’da 8 içme suyu kuyusu açılmıştır.⁴⁴ Türkiye’nin Kıta’daki içme suyu temini çalışmaları aynı yoğunlukla devam etmektedir. Seyahatlerimiz sırasında Türk kamu kurumlarının yanısıra ulusal Türk STK’larının da çok sayıda su kuyusu açtığı müşahede edilmiştir.

3.6. Kalkınma İçin Küresel Ortaklık Geliştirilmesi

TİKA’nın kuruluş kanununda ‘Görev alanıyla ilgili olarak uluslararası iş birliğine ilişkin çalışmalarda yer almak ve koordinasyonu sağlamak, gerektiğinde uluslararası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleriyle ortaklaşa projeler yürütmek’ görevi kayıt altına alınmış olsa da raporların incelenmesinden Türkiye’nin bu konuda çekingen davrandığı görülmektedir. BM Kalkınma Programı (UNDP), BM Sınai Kalkınma Teşkilatı (UNIDO), BM Gıda ve Tarım Teşkilatı (FAO), BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), İslam Kalkınma Bankası, İslam İşbirliği Teşkilatı, (OIC), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) gibi uluslararası kurum ve kuruluşlarla daha çok eğitim programları, çalıştay vb. programlar düzenleyen TİKA⁴⁵ proje uygulamalarında ise kendi tecrübesi ve kaynaklarıyla ikili işbirliğine dayalı faaliyette bulunmayı öncelemektedir.

⁴² Kulaklıkaya, “Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA”, s. 22.

⁴³ TİKA, *Faaliyet Raporu 2013*, s. 154.

⁴⁴ TİKA, *2015 Faaliyet Raporu*, s. 55.

⁴⁵ Örnekler için bkz. TİKA, *Faaliyet Raporu 2013*, s. 238 vd.

Türkiye'nin Afrika'ya yaptığı yardımların daha çok Türkiye ile Afrika ülkeleri arasında düzenlenen zirvelerle şekillendiği söylenebilir. Afrika'yla işbirliğinde 19-21 Kasım 2014 tarihlerinde Ekvator Ginesi'nin başkenti Malabo'da düzenlenen İkinci Türkiye-Afrika Ortaklık Zirvesi önemli bir yer teşkil etmektedir. Zirvede bir bildiri ve 2015-2019 Dönemi Ortak Uygulama Planı kabul edilmiştir. Bu dokümanlar, 18-21 Ağustos 2008 tarihlerinde İstanbul'da toplanan Türkiye-Afrika İşbirliği Zirvesinde kabul edilen 'İstanbul Deklarasyonu: Ortak Bir Gelecek İçin İşbirliği ve Dayanışma' ve 'Türkiye-Afrika Ortaklığı İçin İşbirliği Çerçevesi' başlıklı belgelerle birlikte Türkiye-Afrika ilişkilerine sürdürülebilir bir yapı kazandırmıştır.⁴⁶

Türkiye'nin zaman zaman uluslararası yardım teşkilatlarıyla tecrübe paylaşımı, mesleki beceri vb. konularda işbirliğine gittiği de görülmektedir. Kulaklıkaya'nın da işaret ettiği gibi Türkiye kalkınma yardımları konusunda diğer donörlerle etkili bir işbölümü geliştirilebilmesi için İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlarda çalışmak üzere stajyer görevlendirmekte ve uluslararası toplantılara katılım sağlamaktadır. Bunun yanında yine birçok uluslararası kuruluş ile çeşitli ortak işbirliği çalışmaları yapmaktadır. İslam Kalkınma Bankası ile mevcut işbirliği çerçevesinde Banka tarafından talep edilen alanlarda uzman desteği sağlamakta, uzmanlar için Türkiye'de inceleme programları gerçekleştirilmekte veya desteklenen bazı faaliyetlere katkı sağlamaktadır.⁴⁷

4. AFRIKA'DA UYGULANAN BAZI PROJELERİN DAC KRİTERLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İncelememizin bu başlığı altında, yürütmekte olduğumuz proje kapsamında incelemelerde bulunduğumuz Nijer ve Sudan'da uygulanan projelerden bahsettikten sonra her iki ülkeden seçeceğimiz birer örnek üzerinde OECD-DAC izleme kriterleri çerçevesinde değerlendirmede bulunulacaktır. Türkiye her ne kadar henüz DAC'a üye olmamışsa da her yıl RKY rakamlarını bu komiteye rapor etmektedir.⁴⁸ DAC izleme kriterlerinin oluşturulduğu Paris Deklarasyonu şu anda yardım etkinliği alanında ikili ve çok taraflı kuruluşlar, yükselen donörler, alıcı ülkeler, STK'lar, küresel programlar, özel sektör ve parlamentolardan katılımcıların yer aldığı uluslararası bir ortaklığa dönüşmüş bulunmaktadır.⁴⁹ Daha önce de işaret ettiğimiz gibi Paris Deklarasyonu kalkınma yardımının etkinliğini değerlendirme konusunda halihazırdaki en güçlü ölçüt olarak kabul edilmektedir.

⁴⁶ "İkinci Türkiye-Afrika Ortaklık Zirvesi", <http://afrika.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (Erişim Tarihi:09.02.2019)

⁴⁷ Kulaklıkaya, "Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA", s.15.

⁴⁸ Şebnem Tosunoğlu, "Türkiye'nin Resmi Kalkınma Yardımları Politikası: Eğilimler ve Hedefler", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 4, Yıl: 4, Sayı: 10 (2015/3), s.13.

⁴⁹ Keskin, *Yardım Etkinliği ve TİKA*, s.30.

4.1. Sudan’da Yürütülen Proje ve Programlar

Sudan, kalkınmasını tetikleyebilecek zengin yeraltı ve yerüstü kaynaklarına sahip olmasına karşın en az gelişmiş ülkeler listesinde yer almaktadır. Sahip olduğu tarım ve hayvancılık potansiyeliyle kısa sürede bir yükselme trendi yakalaması mümkün olduğu halde Güney Sudanla yaşanan sorunlar, Darfur’da yaşanan iç çatışmalar, maruz kaldığı ambargo vb. nedenlerden dolayı bu potansiyeli harekete geçirebilmiş değildir. Türkiye, Sudan’ın kalkınmasının bu alanda sağlanacak iyileştirmeye sağlanabileceği düşüncesinden hareketle tarım ve hayvancılık sektörlerine destek vermeye ağırlık vermiştir. TİKA, Türkiye Tarım Bakanlığıyla işbirliği yaparak bir plan dahilinde 335 Sudanlı tarım ve hayvancılık uzmanını Türkiye’de eğitime almıştır.⁵⁰ TİKA, tarım uzmanlarına sağladığı bu eğitimlerin yanısıra ülke içerisinde özellikle de tarım potansiyeliyle bilinen Cezire ve Darfur bölgelerinde çeşitli tarım projeleri uygulamaktadır.

Cezire Eyaletiyle işbirliği halinde Menagil şehrinde inşa edilen Afrika’nın en modern eğitim ve araştırma merkezlerinden biri olan ‘Sudan-Türk Genetik Kaynaklar ve Sperma Üretim Merkezi’nde bir yandan hayvan neslinin ıslah edilerek et ve süt üretiminin artırılmasına çalışılmakta diğer yandan da çiftçilere yönelik tarım ve hayvancılık, kaliteli üretim, bilinçlendirme, pazarlama vb. eğitimler verilmektedir. Gerek uyguladığı tarıma destek projeleri ve gerekse verdiği eğitimlerle Sudan tarım ve hayvancılık sektörlerine önemli katkılar sunan Türkiye’nin bu çabalarının ülkede yoksulluğun azaltılması, halkın refah seviyesinin yükseltilmesi hususunda ciddi katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

Sudan’da işbirliğine ihtiyaç duyan önemli alanlardan biri de mesleki ve teknik eğitim alanıdır. Bu alanda modern teknolojiye ve kalifiye elemana olan ihtiyaç had safhadadır. Türkiye bu düşünceden hareketle Hartum Eyalet Valiliğiyle işbirliği yaparak başkent Hartum’da Afrika’nın en büyük mesleki ve teknik eğitim merkezlerinden birini inşa etmiştir. Önümüzdeki dönemde diğer ülkelere de hizmet vermesi planlanan Merkezde Türkiye’de gerekli eğitimlere tabi tutulan Sudanlı eğiticiler ve Türkiye’den gelen uzmanlar gözetiminde verilen eğitimlerde binlerce Sudanlının meslek sahibi olması sağlanmıştır. Bu merkezin yanısıra Güney Darfur Eyaletinde Nyala şehrinde bulunan bir meslek eğitim merkezi rehabilite edilerek eğitim araç ve gereçleri yenilenmiş ve temrinlik malzeme desteği sağlanmıştır.

Türkiye’nin Sudan’da öncelik verdiği alanlardan biri de sağlık sektörüdür. Türkiye sağlık alanında elde ettiği tecrübeyi Sudan’la paylaşmak, Sudan sağlık sektörünün kalkınmasını sağlamak için gerek eğitim ve gerekse maddi destek konusunda önemli adımlar atmıştır. Aldığımız bilgiye şimdiki kadar 300’ün üzerinde Sudanlı doktor ve hemşire Türkiye’de mesleki eğitime alın-

50 Enver Arpa, *Hartum Program Koordinatörlüğü 2011 Faaliyet Raporu* (Power Point Sunumu) 05.02.2011.

mıştır. Pek çok hastane ve sağlık merkezine ekipman desteği sağlanmıştır.

Öte yandan Nyala şehrinde son teknoloji ürünü ekipmanla donatılmış 150 yatak kapasiteli modern bir hastane inşa ederek Sudanlı vatandaşlara ücretsiz muayene imkanı sağlamıştır. Yapılan bir protokolle 5 yıl süreyle Türkiye ve Sudan tarafından ortak olarak işletilmekte olan bu hastanede teşhis ve tedavinin yanısıra Sudanlı sağlık elemanlarının eğitilmesi, kapasitelerinin artırılması da hedeflenmiştir. Hastanenin 5 yıl sonra tamamen Sudanlı çalışanlara devredilmesi için gereken altyapının oluşturulması planlanmıştır.

Sağlık alanında önemli sorunlardan biri de bebek ölüm oranlarının yüksekliğidir. Bu soruna çare üretmek amacıyla Sudan Federal Sağlık Bakanlığıyla işbirliği yapılarak Omdurmanda bulunan Ebe Eğitim Merkezi tamamen yenilerek gerekli ekipmanla donatılmış ve ebe eğitimleri vermeye başlanmıştır.

Türkiye'nin Sudan'da gerçekleştirdiği önemli faaliyetlerinden biri de içme suyu erişim projeleridir. Afrika Teknoloji Kenti yönetimiyle işbirliği yapılarak Kent bünyesinde bir Jeofizik ve Su Araştırmaları Merkezi kurulmuştur. Modern teknolojik ekipmanla donatılan bu merkezde görevlendirilen uzmanlar Türkiye'de eğitime alınmış ve becerileri geliştirilmiştir. Ardından Türkiye'nin sağladığı destekle Sudan'ın çeşitli eyaletlerinde 41 su kuyusu açma projesi başlatılarak bu uzmanların saha tecrübesi artırılmıştır. Açılan kuyularda sürekliliği sağlamak üzere de görevlendirilen bu uzmanlar gerekli kontrolleri yapmakta ve kuyuların hizmette kalması için gereken teknik desteği sağlamaktadır. Böylece bir yandan halkın içme suyu ihtiyacı giderilmekte öbür yandan bu sektörün kapasitesi artırılmaktadır.

Bazı Türk sivil toplum kuruluşlarının Sudan'daki temsilcileriyle yapılan görüşmelerde bu kuruluşların da başta Darfur bölgesi olmak üzere Sudan'ın çeşitli bölgelerinde su kuyuları açtıkları, inşa ettikleri şebekelerle suyu evlere kadar taşıdıkları bilgisi edinilmiştir. Sözgelimi sadece IHH'nın Sudan'da açtığı kuyu sayısı 400'ü bulmuştur.⁵¹

Türkiye'nin Sudan'la geliştirdiği işbirliğinde dikkat çeken bir husus da ortak kültürel mirasın korunmasına yönelik çabadır. Sudan'daki Sevakin Adası geçmiş dönemlerde önemli jeo-stratejik bölgelerden biriydi. Sömürge döneminde İngilizler tarafından inşa edilen Portsudan limanından sonra önemini kaybeden Ada Jeo-stratejik önemini kaybetmiş olsa da barındırdığı eşsiz güzellikleriyle, mercan kayalıklarıyla dalış sporunun önemli merkezlerinden biri olmaya namzettir. Ada'daki yapılar büyük oranda yıkılmış bulunmaktadır. Türkiye, Sudan Tarihi Eserler Bakanlığıyla işbirliği yaparak Ada'daki eserlerin bir bölümünü restore etmeye başlamıştır. Ada, restorasyonu bitirilen gümrük binası ve camileriyle yeni bir çehre kazanmıştır. Gümrük binasının yanında bulunan kaymakamlık binasının restorasyonu da başlamış bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı

51 Milliyet, "IHH Sudanda 30 Su Kuyusu Açtı" 16.04.2018, <http://www.milliyet.com.tr/ihh-sudan-da-30-su-kuyusu-acti-ankara-yerelhaber-2734639/> (erişim: 09.03.2019)

Recep Tayyip Erdoğan 2018 yılının başlarında gerçekleştirdiği Sudan ziyareti kapsamında adaya bulunduğu ziyarette adanın tümünün Türkiye tarafından restore edilmesini önermiş ve bu talep Sudan tarafından da uygun bulunmuştur. Adanın işleme açılması halinde Sudan turizm sektörüne ve dolayısıyla istihdama önemli katkılar sağlayacağı şüphesizdir.

Türkiye'nin gerek resmi kurumlarıyla ve gerekse sivil toplum kuruluşlarıyla Sudan'da gerçekleştirdiği veya yürütmekte olduğu yüzlerce proje ve faaliyeti daha bulunmaktadır. Burada bu projelerin miktarı ve detayları hakkında bilgi vermek bu incelemenin sınırlarını aşmaktadır. Ancak Darfur bölgesinde tarım alanında yürütülen bir projeden bahsederek etkinliğini DAC kriterleri üzerinden uygulamalı olarak değerlendirmekte yarar olduğunu düşünüyoruz.

4.2. Darfurlu Çiftçilere Destek Projesi

2010 yılında TİKA Hartum Program Koordinasyon Ofisi tarafından uygulanmaya başlanan bahse konu projenin ilk yılında Darfur Bölgesi'nde 3 ayrı eyalette 12 köyde yaşamakta olan düşük gelirli çiftçi ailelerine tohum ve ekim desteği sağlanmış, böylece halkın temel gıda ihtiyacının karşılanarak, yaptıkları üretimden gelir elde etmeleri hedeflenmiştir.

Darfur bölgesinde yaşanmakta olan istikrarsızlık ve güvenlik sorunlarının sebep olduğu göçü önlemek ve halkın temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Sudan hükümeti çeşitli programlar yürütmektedir. Bu çerçevede, Sudan Afrika Teknoloji Kenti'nin yürüttüğü 'Köy ve Mezraların Kalkındırılması' isimli program kapsamında bahse konu kurumla işbirliğine gidilmiştir. Kurumun sahip olduğu araştırma imkanlarından yararlanılarak yapılan araştırmada kırsal kesimlerde yaşam süren ve geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlayan bölge halkının maddi imkansızlıklar nedeniyle tohum bulamadığı için ekim yapamadığı bilgisine ulaşılmıştır. Bölgede arazisi bulunduğu halde ekim yapamayan ailelere tohum ve ekim desteğinde bulunulmasının, bölgede yaşam düzeyinin iyileştirilmesine ve yoksulluğun azaltılmasına önemli bir destek sağlayacağı değerlendirilmiş ve bu hususta gerekli adımlar atılarak ihtiyaç sahibi aileler tespit edilmiştir. Ailelerin ihtiyaçları doğrultusunda beyaz darı, bamya, karpuz, kavun, domates, soğan, nohut ve bakla tohumları Hartum'dan temin edilerek bölgeye gönderilmiştir. Gönderilen ürünler her üç eyalette Eyalet Valisi ve Tarım Bakanları nezaretinde ihtiyaç sahiplerine dağıtılmış ve görevlendirilen tarım uzmanlarıyla ekim işine nezaret edilmiştir.

Projenin uygulanması aşamasında TİKA; Eyalet Tarım Bakanlıkları, Tarım Komitesi ve Afrika Teknoloji Kenti ile kurumsal düzeyde işbirliği içerisinde çalışmıştır. Projeden en iyi sonucu elde edebilmek amacıyla, üç kurum ile işbirliği halinde çiftçilere tarımcılık eğitimi verilmiştir.

Projenin sonuçları hakkında Hartum PKO ve proje partneri Sudan Afrika Teknoloji Kenti 'Köy ve Mezraların Kalkındırılması Programı' yetkililerinden elde edilen bilgiye göre; ilk yıl ekilen 18 ton tohumdan 589 ton ürün elde

edilmiştir. Bunun üçte biri çiftçi ailelerin gelecek yılki tohum ihtiyaçları için ayrılmış, kalan bölümü aileler tarafından satılmıştır. Eyalet yönetimlerinden alınan uygulama raporlarında da bu durumun teyid edildiği ifade edilmiştir. Bahse konu projenin ilk yılki uygulamasından yaklaşık 140.000 kişinin yararlandığı tahmin edilmektedir.

İlk yıl pilot bir uygulama olarak değerlendirilen bu projeden arzulanan sonucun alınması üzerine 2011 yılında Tarımın Geliştirilmesi ve Kalkındırılması Hizmet Sandığı da proje partnerleri arasına alınmış ve daha geniş katılımlı bir işbirliğiyle proje alanı genişletilmiş ve daha fazla sayıda insana yardım ulaştırılması hedeflenmiştir.

Aldığımız bilgilere göre Proje, daha sonraki yıllarda kademeli olarak başka bölgelerde de uygulanmış ve yararlanıcıların sayısı arttırılmıştır. Bu kapsamda Güney Darfur'da Ka's, Buram, Şeiriyye, Baba ve Buhayr Labid kasabalarındaki yaklaşık 60 bin yoksul çiftçi aileye tohum hibe edilmiştir. Kuzey Darfur'da Millit, Ambaro, Kabkabiyye, Abu Dgeys ve Şengel Tobay kasabalarında yaşayan 50 bin yoksul çiftçi ailesine, Batı Darfur'da ise For Branga, Kilbis, Teric, Zalinci ve Cuneyne Ard Meta kasabalarındaki 40 bin yoksul çiftçi aileye farklı tohum çeşitleri hibe edilmiştir. Proje halihazırda da farklı bölgelerde daha geniş çaplı olarak sürdürülmektedir.

Proje'nin yukarıda verdiğimiz OECD/DAC yardım etkinliği göstergeleri açısından yapılan niteliksel değerlendirmesinde ise şu sonuçlara varılmıştır: Proje, Sudan Hükümetinin öncelik verdiği bir konuda, devlet kurumlarından gelen talep doğrultusunda hayata geçirilmiş ve halkın en temel ihtiyacı olan gıda gereksinimini karşılamayı hedeflemiştir. Bu nedenle, ulusal önceliklerle (3 nolu gösterge) tam anlamıyla bir uyum ve koordinasyon (4 nolu gösterge) içinde gerçekleştirilmiştir. Alıcı ülke kamu mali yönetim ve satın alma sistemleriyle (5a, 5b no'lu göstergeler) büyük oranda uyum içerisindedir. Bölgede benzer uygulamaları bulunmayan (6 nolu gösterge) ve yerel makamlar ile işbirliğinde planlaması yapılan projeye ilişkin yardım öngörülebilir (7 no'lu gösterge) bir nitelik taşımaktadır. Söz konusu proje kapsamında tohum temini, Başkent Hartum'da yerel firmalardan yapılmış olup, serbest yardımdır. (8 no'lu gösterge) Proje, Sudan ve Türk kurumları tarafından şeffaf bir şekilde uyum içerisinde yürütülmüştür. (9 no'lu gösterge) Ortak misyonlar ve ortak ülke çalışmalarına ilişkin 10a ve 10b no'lu göstergelerle ilgili bir gelişme gözlenmemiştir. Alıcı ülkelerin çoğunda olduğu gibi Sudan'da da genel olarak ortak işbirlikleri konusunda bir sıkıntı söz konusudur. TİKA koordinatöründen aldığımız bilgiye göre Sudan'da bulunan donör ülke temsilcilikleri arasında kayda değer bir işbirliği bulunmamaktadır. Gerek donör kuruluşların çekince-leri, gerekse TİKA'nın ikili işbirliğine dayalı çalışma önceliği donörler arasında ortak çalışmalar yapılmasını zorlaştırmaktadır.⁵²

⁵² Bu projenin değerlendirilmesi hususunda sahada edindiğimiz bilgilerin yanısıra Özlem Keskin'in, *Yardım Etkinliği ve TİKA*, isimli uzmanlık tezinden de önemli oranda yararlanılmıştır.

Ziyaretimiz sırasında yapılan görüşmelerden edindiğimiz izlenimlere göre proje kapsamında yapılan yardımlar yoksulluk sorunuyla boğuşmakta olan halkın temel ihtiyaçlarının karşılanması hususunda önemli bir katkı sağlamıştır. Verilen bilgilere göre Proje bütçesinin neredeyse tamamına yakını direkt temel harcamalara tahsis edilmiştir. Projenin idari giderleri çok sınırlı kalmıştır. Projede partner kurumların kendi öz imkanlarının da kullanılması, bu giderlerin azalmasında ve bütçenin direk malzeme alımlarına tahsis edilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Projede gerçek anlamda bir işbirliği yapıldığı ve DAC kriterlerinin büyük oranda karşılandığı mülahaza edilmiştir.

4.3. Nijer’de Yürütülen Proje ve Programlar

Batı Afrika’da yer alan ve dünyanın en az gelişmiş ülkelerinden biri olan Nijer BM İnsani Gelişim Endeksi sıralamasında 188 ülke arasında 187. sırada yer almaktadır. GSYİH’si 7,9 milyar ABD Doları, Satın Alma Gücü Paritesi’ne göre kişi başına düşen milli geliri 955,48 ABD Doları’dır.⁵³ Nijer; kentsel alt-yapı, eğitim, sağlık başta olmak üzere hemen tüm sektörlerde dünya ortalamalarının oldukça altında bulunmaktadır.

Türkiye Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın Başbakan olduğu dönemde 8-9 Ocak 2013 tarihlerinde Nijer’i ziyaret etmesinin ardından ikili ilişkiler büyük bir ivme kazanmış ve bu ilerleme kalkınma desteğinde de bariz olarak görülmeye başlamıştır. O zamana kadar sivil toplum kuruluşları ve T.C. Niamey Büyükelçiliği aracılığıyla Nijer’de su kuyuları açma, insani yardım, sağlık taramaları vb. projeler gerçekleştiren TİKA, 2013 yılında başkent Niamey’de açtığı koordinasyon ofisiyle çalışmalarına hız kazandırmıştır. Aynı yıl içerisinde Nijer’de pek çok orta ve büyük ölçekli proje başlatılmıştır. ‘Niamey Fistül Araştırma ve Rehabilitasyon Hastanesi’, ‘Niamey La Morde Hastanesi Katarakt Kliniği’, ‘Nijer’de Katarakt Ameliyatları’, ‘Nijer Su Kuyuları Projesi 7. Etap Çalışmaları’, ‘Acil Ambulans Servisi Eğitim Programı’, ‘Nijer İstatistik Kurumu Kapasite Geliştirme Programı’, ‘Nijer Radyo ve Televizyon Kurumunun Güçlendirilmesi’, ‘Türkiye-Nijer Dostluk Ormanı Projesi’, ‘Batı Afrika İnsani Yardım Operasyonu’ gibi projeler uygulamaya konulmuş veya çalışmaları başlatılmıştır.⁵⁴ Daha sonraki yıllarda ‘Martaba Kadın Eğitim Merkezi’ne Ekipman ve Malzeme Desteği’, ‘Niher Başbakanlığı İnsani Yardım Koordinatörlüğünün Bakım ve Tadilatı’, ‘Dosso Bölgesine Gıda Yardımı’⁵⁵ gibi projelerle bu yardımlar devam etmiştir.

Türkiye’nin Nijer’e yönelik yardımlarında sağlık sektörünün başı çektiği görülmektedir. Zira Nijer daha önce de işaret edildiği gibi sağlık hizmetleri yönünden oldukça geri kalmış durumdadır. Hastaneler, sağlık merkezleri çok ye-

53 T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Nijer’in Ekonomisi”, <http://www.mfa.gov.tr/nijer-ekonomisi.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 09.02.2019)

54 TİKA Faaliyet Raporu 2013, s. 153 vd.

55 TİKA, 2014 Faaliyet Raporu, hazırlayan: Gökhan Umut, Nurçin Yıldız, s.166. <http://www.tika.gov.tr/upload/2016/Prestij%20Eserler/Faaliyet%20Raporu%202014.pdf> (Erişim Tarihi: 10.02.2019)

tersiz şartlarda hizmet vermektedir. Türkiye Cumhuriyeti Nijer'de bu sektörün yetersizliğini gözönünde bulundurarak bu sektöre ağırlık vermiştir. Afrika'da sağlık projelerine öncelik veren ulusal Türk STK'larıyla işbirliği yaparak bu taahhüdün gerçekleşmesi yönünde çaba sarfetmiştir. TİKA'nın STK'lar ile işbirliğinde 2012-2015 yıllarında en yoğun faaliyet gösterdiği bölge Afrika, faaliyetlerin en fazla yoğunlaştığı sektör sağlık, en yoğun ülke ise Nijer olmuştur.⁵⁶

4.4. La Morde Hastanesi Göz Kliniği Projesi

Türkiye tarafından Nijere sağlanan desteğin DAC kriterlerine göre etkinliğini değerlendirmek için çok taraflı işbirliğiyle yürütülmekte olan bir sağlık projesini ele alacağız. Afrika'da 14 ülkede 100 binin üzerinde katarakt ameliyatı gerçekleştiren ve bu alanda deneyim sahibi olan İHH İnsani Yardım Vakfı⁵⁷ isimli Türk sivil toplum kuruluşu, İslam Kalkınma Bankası'yla işbirliği yaparak Nijer'in başkenti Niamey'de bir göz kliniği inşa etmiştir. Nijer Sağlık Bakanlığı ile yapılan bir protokolle Niamey Abdou Moumouni Üniversitesi Lamorde Hastanesi bünyesinde kurulan göz kliniği iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm İHH tarafından yapılacak katarakt ameliyatlarına tahsis edilmiş ikinci bölüm ise Lamorde Hastanesi tarafından göz polikliniği olarak kullanılmaktadır. Klinik binasının yanına şehir dışından gelen hastaların konaklaması için 14 kişilik bir yatakhane, lavabo ve mescit yapılmıştır.

Klinikte gerçekleştirilen katarakt ameliyatları Türkiye ve Bahreyn'den gelen doktorlar tarafından yapılmaktadır. Türk doktorlara eşlik eden Nijerli doktorlar ameliyatlara katılarak deneyimlerini arttırmaktadırlar. Yapılan anlaşma gereği ücretsiz hizmet veren kliniğin 5 yıl sonra Nijer devletine devredilmesi öngörülmüştür.

Klinik sorumlusundan aldığımız bilgiye göre Proje inşaatının finansmanı İslam Kalkınma Bankası tarafından karşılanmış ve inşaat yerel imkanlarla yapılmıştır. Nijer Sağlık Bakanlığı yer tahsisinde bulunmuş ve yerel prosedürün tamamlanmasını sağlamıştır. Gönüllü sağlık görevlilerinden oluşan ekiplerin organizasyonu Uluslararası Doktorlar Birliği (AID) tarafından yapılmaktadır. TİKA her yıl 4000 hastanın operasyon giderini karşılamaktadır. Türkiye Sağlık Bakanlığı ise gönüllü doktor ve sağlık çalışanlarının izin işlemlerini kolaylaştırıcı bir rol üstlenmektedir. Proje kapsamında her yıl 6000 olmak üzere 5 yıl boyunca 30.000 katarakt ameliyatı yapılması planlanmıştır.

Klinik ziyareti sırasında hastalar arasından seçilen 5 kişiyle yüzyüze mülakat yapılarak sunulmakta olan hizmet hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Hastaların tamamı maddi imkanları bulunmadığından şimdiye kadar tedavi olamadıklarını, ücretsiz verilen bu hizmetin kendileri açısından bulunmaz bir fırsat

⁵⁶ TİKA, 2015 Faaliyet Raporu, s.182.

⁵⁷ İHH, "10 yılda 100 binden fazla kişiye ışık oldunuz", <https://www.ihh.org.tr/katarakt> (Erişim Tarihi: 14.02.2019)

sunduğunu, bu sayede görme yetisine tekrar kavuşacaklarından/kavuşmuş olmaktan büyük bir memnuniyet duyduklarını dile getirmişlerdir.

Proje'nin OECD/DAC yardım etkinliği göstergeleri açısından niteliksel değerlendirilmesinde ise şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Proje, Sağlık Bakanlığıyla yapılan görüşme ve Nijer devletinin talebi üzerine gerçekleştirilmiştir. Sağlık alanı Nijer devletinin de öncelik verdiği bir alandır. Zira Nijer'de 600 bin kişiye yaklaşık bir göz doktoru düşmektedir. Nijer'in 17 milyon nüfusunun yüzde 1'i, yani 170 bin kişi katarakt rahatsızlığından muzdariptir ve büyük bölümünde ileri derecede görme kaybı bulunmaktadır. Bu durum sadece bir sağlık problemi değil, görmeyenlere bakan yakınlarını da etkileyen sosyal bir yaraya dönüşmüştür.⁵⁸ Dolayısıyla bu proje halkın temel ihtiyacı olan bir sağlık hizmetini karşılamayı hedeflemiştir. Bu nedenle, ulusal önceliklerle (3 nolu gösterge) tam anlamıyla bir uyum ve koordinasyon (4 nolu gösterge) içinde gerçekleştirilmiştir. Proje, Nijer Abdou Moumouni Üniversitesi Lamorde Hastanesi bünyesinde kurulmuş ve üniversite yönetimiyle eşgüdüm içinde yürütülmektedir. Nijer'de tedarik edilemeyen tıbbi malzemelerin dışında satın alınan malzemelerin tümü Nijer'de ve Nijer ulusal satın alma sistemiyle uyumlu yapılmaktadır. Buna göre proje önemli oranda alıcı ülkenin kamu mali yönetim ve satın alma sistemleriyle (5a, 5b no'lu göstergeler) uyumlu görünmektedir. Projenin uygulandığı Niamey'de benzer uygulamaları bulunmayan (6 nolu gösterge) ve yerel makamlar ile işbirliği içinde planlaması yapılan projeye ilişkin yardım öngörülebilir (7 no'lu gösterge) bir nitelik taşımaktadır. Proje süresince yılda 6000 olmak üzere 5 yılda toplam 30.000 hastanın tedavi edilmesi öngörülmüştür. Proje binasının inşaatı için ihtiyaç duyulan malzemeler, proje süresince ihtiyaç duyulan diğer malzemeler başkent Niamey'de yerel firmalardan temin edilmekte olup, serbest yardımdır. (8 no'lu gösterge) Proje çok ortaklı özelliğiyle ortak düzenleme ve prosedürlerin kullanılması, ortak misyonlar, ortak ülke çalışmalarına ilişkin 9, 10a, 10b no'lu göstergelerle de uyum içindedir.

Çok taraflı bir işbirliğiyle yürütülen bu proje, güçlü bir ortaklık ortaya koyması ve sürdürülebilir olmasıyla Binyıl Kalkınma Hedefleriyle ortaya konulan yardım anlayışını birebir karşıladığı gibi DAC kriterleriyle de tam olarak örtüşmektedir. Projenin teorik olarak kriterleri karşılamasının yanısıra yaptığımız görüşmelerde Nijer halkının aşırı derecede etkilenmekte olduğu bir sağlık sorununa gerçek anlamda katkı sağladığı bizzat alıcılar tarafından da tekid edilmiştir. Nijer devletinin projeyi sahiplenmesi, katkı ve destek sağlaması projenin sürdürülebilirliğini kolaylaştırmaktadır.

⁵⁸ Haberler.Com, "Binlerce Afrikalı İşçi Kavuştu", 29.12.2016,

<https://www.haberler.com/binlerce-afrikali-isiga-kavustu-9110111-haberi/> (Erişim Tarihi: 13.02.2019)

SONUÇ

Afrika Kıtası, zengin yer altı ve yer üstü kalkınma araç ve imkanlarına sahip olmasına karşın kolonyal dönemden tevarüs ettiği sorunların yıkıcı tesirleri altında yoksulluğu ortadan kaldırmakta henüz arzulanan başarıyı sağlayamamıştır. Kıta'nın yoksulluktan kaynaklanan iç çatışmalar, terör, göç vb. sorunlarının uluslararası toplumu da etkilemeye başlaması üzerine BM teşkilatı toplanarak bu soruna çare bulmaya çalışmıştır. 2000 yılında BM teşkilatı tarafından ilan edilen 'Binyıl Kalkınma Hedefleri' (BKH); fakirliğin azaltılması, temel eğitim, sağlık, cinsiyet eşitliği, çevrenin korunması gibi alanlarda belli tarihlerde gerçekleştirilmesi planlanan hedefler ortaya koymuştur. Kalkınma yardımları, bu hedeflere ulaşma konusunda temel araç olarak kabul edilmektedir. Kalkınma yardımlarının arzulanan etkinliğe ulaşması için alıcı ve donör ülkeler zaman zaman biraraya gelerek karşılıklı taahhütlerde bulunmuşlardır. Bu taahhütlerden en güçlü olanı 2005 yılında OECD DAC tarafından Paris'te düzenlenen konferansta ilan edilen Paris Deklarasyonudur. Paris Deklarasyonu, yapılacak yardımların etkin kılınması için bir dizi spesifik eylem ve gösterge belirlemiştir.

Hedefsiz ve planlamadan yoksun olarak yapılan yardımların, kalkınmadan ziyade ataleti ve üretimsizliği beslemesi mümkündür. Yeterli veri ve analizlere, bir yardım stratejisine dayalı olmayan yardımlar kısa vadede uygun gibi görülsede Kıta'nın uzun vadede kalkınmasına yarar sağlamaktan uzak olacaktır.

Literatür üzerinde ve sahada yapılan araştırmalarda henüz yeni bir donör olmasına karşın Türkiye'nin Afrika Kıtasında uygulamakta olduğu proje ve programların Binyıl Kalkınma Hedefleri, Paris Bildirgesi gibi uluslararası taahhütlerle önemli oranda örtüştüğü müşahede edilmiştir. Türkiye'nin sunmakta olduğu kalkınma yardımının Kıta'nın gelişmesine etkili bir katkı sağladığı değerlendirilmiştir. Dış yardımlarında uluslararası taahhütlerle önemli oranda örtüşen bir politika izleyen Türkiye bir yandan da Kıta'nın ihtiyaç ve potansiyelini önceleyen bir anlayışla destek vermeye çalışmaktadır.

Yardımların önceliğinin belirlenmesi, başarı için önemli bir kriterdir. Bu kriterin yerine getirilmesi karşılıklı bir çabayı gerekli kılmaktadır. Donörlerin yapacağı yardımlarda tek taraflı belirleyici konumunda olmamalarının gerektiği bilinciyle hareket eden Türkiye Afrika'ya yapmakta olduğu yardımı Afrika ülkeleriyle yaptığı toplantılarla şekillendirmeye çalışmaktadır.

Türkiye'nin emperyal yaklaşımdan uzak insan odaklı kalkınma yardımı stratejisi kendisini kısa sürede Kıta'da önemli ve etkin bir donör konumuna getirmiştir. Yürütmekte olduğu program ve faaliyetler Kıta'nın kendi imkanlarıyla kalkınmasına destek sağlayacak, sahip olduğu potansiyelleri harekete geçirebilecek nitelikte bulunmaktadır.

Kaynaklar

Arpa, Enver, *Hartum Program Koordinatörlüğü 2011 Faaliyet Raporu* (Power Point Sunumu) 05.02.2011.

Arpa, Enver, “TİKA’nın Yurt Dışındaki Sağlık Faaliyetleri”, *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, yıl 2013, sayı 26, ss.16-19.

Birleşmiş Milletler Evi Türkiye, “Binyıl Kalkınma Hedefleri Nedir?” <http://www.un.org.tr/includes/files/Binyil02.pdf> (Erişim Tarihi: 04.02.2019)

DW, “2017’de Her 5 Saniyede Bir Çocuk Öldü”, 19.01.2019, <https://www.dw.com/tr/2017de-her-be%C5%9F-saniyede-bir-%C3%A7ocuk-%C3%B6ld%C3%BC/a-45544651> (Erişim Tarihi:09.02.2019)

Haberler.Com, “Afrika Tecrübe Paylaşımı Hazırlık Programı”, 3 Ağustos 2017, <https://www.haberler.com/afrika-tecrube-paylasimi-hazirlik-programi-9898930-haberi/> (Erişim Tarihi: 04.02.2019)

Haberler.Com, “Binlerce Afrikalı İşığa Kavuştu”, 29.12.2016,

<https://www.haberler.com/binlerce-afrikali-isiga-kavustu-9110111-haberi/> (Erişim Tarihi: 13.02.2019)

IHH, “**10 yılda 100 binden fazla kişiye ışık oldunuz**”, <https://www.ihh.org.tr/katarakt> (Erişim Tarihi: 14.02.2019)

İkinci Türkiye-Afrika Ortaklık Zirvesi, <http://afrika.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (Erişim Tarihi:09.02.2019)

Karagöz, Ferda, “Yoksulluk Tuzağı ve Dış Yardım: Eleştirel bir Yaklaşım”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010, (4), 1-13.

Kulaklıkaya, Musa, “Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA”, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, sayı 31.

Milliyet, “IHH Sudan’da 30 Su Kuyusu Açtı”, 16.04.2018, <http://www.milliyet.com.tr/ihh-sudan-da-30-su-kuyusu-acti-ankara-yerelhaber-2734639/> (erişim: 09.03.2019)

OECD, *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration, Better Aid*, OECD Publishing, 2012 s.19. https://read.oecd-ilibrary.org/development/aid-effectiveness-2011_9789264125780-en#page3 (Erişim Tarihi: 30.01.2019)

OECD, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts”, http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity (Erişim Tarihi:15.04.2018)

OECD, “Net ODA”, 20.12.2017, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (Erişim Tarihi: 02.02.2019)

OECD, The Paris Declaration On Aid Effectiveness: Five Principles For Smart Aid, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> (Erişim Tarihi: 15.04.2018)

Önder, Murat & Barış, Şevki, “Kalkınma İşbirliğinde Etkinlik Arayışları ve Yeni Aktörler: Paradigma Dönüşümü” *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2017, sayı, 5. ss. 23-43.

Özlem Keskin, *Yardım Etkinliği ve TİKA*, TİKA Uzmanlık Tezi, Ankara 2011.

Serhat Orakçı, *Afrika'nın Geleceği Bir Nüfus Analizi*, İstanbul: İHH İnsamer, 2017.

Sudan-Türkiye Eğitim ve Araştırma Hastanesi İşletme ve Devir Protokolü, <https://dosyahastane.saglik.gov.tr/Eklenti/21537,1-devir-protokolupdf.pdf?0> (erişim: 09.03.2019)

Şebnem Tosunoğlu, “Türkiye'nin Resmi Kalkınma Yardımları Politikası: Eğilimler ve Hedefler”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 4, Yıl: 4, Sayı: 10 (2015/3)

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Nijer'in Ekonomisi”, <http://www.mfa.gov.tr/nijer-ekonomisi.tr.mfa> (Erişim Tarihi:09.02.2019)

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye'nin Kalkınma İşbirliği: Genel Özellikleri ve En Az Gelişmiş Ülkelere Yönelik Yaklaşımı”, <http://www.mfa.gov.tr/turkiyenin-kalkinma-isbirligi.tr.mfa> (Erişim Tarih: 06.02.2019)

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği, Metotlar ve Yaklaşımlar*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2015.

TİKA *Faaliyet Raporu 2017*, hazırlayan: TİKA SGDB.

<https://www.tika.gov.tr/upload/2018/2017%20Faaliyet%20Raporu/T%20C4%B0KA%20Faaliyet%20Raporu%202017.pdf> (Erişim Tarihi: 10.02.2019)

TİKA, *Faaliyet Raporu 2013*, hazırlayan: TİKA SGDB, Ankara 2014.

<http://www.tika.gov.tr/upload/oldpublication/faaliyet-raporu-2013.pdf> (Erişim Tarihi: 10.04.2018)

TİKA, *2014 Faaliyet Raporu*, hazırlayan: Gökhan Umut, Nurçin Yıldız.

<http://www.tika.gov.tr/upload/2016/Prestij%20Eserler/Faaliyet%20Rapo->

ru%202014.pdf (Erişim Tarihi: 10.02.2019)

TİKA, *2015 Faaliyet Raporu*, hazırlayan: Komisyon.

<https://www.tika.gov.tr/upload/2017/05/Faaliyet%20Raporu%202015/2015%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 08.02.2019)

TİKA, *2016 İdare Faaliyet Raporu*,

https://www.tika.gov.tr/upload/2017/03/2016%20IdareFaaliyetRaporu/%C4%B0dare%20Rapor_2016_WebFormati.pdf (Erişim Tarihi: 10.02.2019)

TİKA, *Her Şey Bir Tebessüm İçin*, Ankara 2018.

TİKA, *Kalkınma Yardımlarına İlişkin Tanımlar ve Örnekli Açıklamalar*, hazırlayan: SGPK Birimi, Ankara 2008.

TİKA, *Türkiye Kalkınma Yardımları Raporu 2017*, hazırlayan: TİKA SGDB, Ankara 2018.

United Nations, “The Sustainable Development Goals Report 2017”. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf> (Erişim Tarihi: 05.02.2019)

United Nations, “The Millenium Development Goals Report 2012”. New York, <http://www.un.org/en/development/desa/publications/mdg-report-2012.html> (Erişim Tarihi:16.04.2018)

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, *Türkiye Bursları*, (yayınlanmamış bilgi notu) Şubat 2019.

Güvenlik Alanında Yaşanan Dönüşümlerin İstihbarata Yansımaları: ABD Örneği

The Reflections of Security Transformations on Intelligence: US Case

Teslim: 10 Nisan 2019

Onay: 25 Eylül 2019

Sami KİRAZ*

Öz

Tarihin en eski dönemlerinden itibaren ortaya çıkması muhtemel tehlikelere karşı önceden bilgi sahibi olup, önlemlerin alınabilmesi adına kullanılan istihbarat, devletlerin en önemli güvenlik araçlarından birisidir. Bununla birlikte, istihbaratın sürekli olarak kendisini yenileyen bir alan olduğu da belirtilmelidir. Değişen uluslararası koşullar, istihbarat alanında da dönüşümleri mecbur bırakmaktadır. Bu bağlamda, yakın dönemde istihbaratta dönüşümü gerekli kılan en önemli gelişme Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve ortaya çıkan belirsizlik evresi olmuştur. Küresel terörizm ve siber suçlar başta olmak üzere devletlerin yüz yüze kaldığı yeni tehditler, istihbaratın da bu tehditlerle başa çıkmak adına geliştirilmesini gerektirmiştir. Bu çalışmada, söz konusu dönemde gerçekleştirilen istihbarat dönüşümünün incelenmesi amaçlanmaktadır. Buna göre öncelikle Soğuk Savaş sonrası değişen güvenlik algısı incelenecek ve bunun istihbarata yansımaları ele alınacaktır. Sonuç olarak da ABD örneğinden hareketle istihbarat ve istihbarat teşkilatlarının geçirdiği dönüşüm ortaya konacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Güvenlik, İstihbarat, İstihbarat Dönüşümü, ABD*

*Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü, samikiraz@hitit.edu.tr
ORCID iD: 0000-0002-6987-9856

Abstract

Intelligence, which is used in order to take precautions about dangers that may arise, is one of the most important security tools of the states from the earliest periods of history. It should be noted, however, that intelligence is a phenomenon that constantly renews itself. The changing international conditions force transformations in the field of intelligence. In this context, the most important development that required the transformation in intelligence in the recent period was the end of the Cold War and the uncertainty era that emerged. The new threats facing states, especially global terrorism and cybercrime, necessitated the development of intelligence to deal with these threats. In this study, it is aimed to examine this intelligence transformation. Accordingly, firstly, the changing perception of security after the Cold War will be examined and its reflections on intelligence will be discussed. As a result, the transformation of the intelligence and intelligence organizations will be revealed based on the US example.

Keywords: *Security, Intelligence, Intelligence transformation, US*

GİRİŞ

Devletlerin güvenlik arayışları ve bu amaç uğruna izlediği stratejiler, Uluslararası İlişkiler disiplininin kuramsal altyapısını oluşturan temel hususlardan olmuştur. Ana akım kuramlardan, eleştirel ve post-pozitivist yaklaşımlara kadar bütün uluslararası ilişkiler teorileri, temelinde güvenliğin nasıl sağlanacağına ya da “güvenlik” diye bir olgunun var olup olmadığına dair sorulara cevap vermek adına geliştirilmiştir. Nihayetinde böylesi soruların tek bir cevabının olması mümkün olmadığından disiplinin ilerlemesi de bu tartışmalar eşliğinde sürmüştür.

Güvenliğin, Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde böylesi merkezi bir konumda yer alması ise ayrı bir “Güvenlik Çalışmaları” literatürünün ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur. Güvenliğin nasıl tanımlanacağı, hangi aktörlerin güvenlik sağlayıcısı, hangi aktörlerin güvenliğinin sağlanacağı ve bunun nasıl yapılacağı soruları üzerine inşa edilen bu alan, Soğuk Savaş döneminden itibaren özerk bir çalışma alanı olarak Uluslararası İlişkiler disiplinin içerisinde yer bulmuştur. Başlangıç evresinde, Soğuk Savaş’ın katı güvenlik çemberi içerisinde sıkışan Güvenlik Çalışmaları, devlet ve nükleer silahlar merkezli bir okumayla yürütülmüş, hem aktörleri hem de araçları itibarıyla sınırlı kalmıştır. Güvenlik Çalışmalarının altın çağı olarak kabul edilen Soğuk Savaş sonrası dönemde ise bütüncül bir genişleme yaşanmış dolayısıyla alan da çok geniş bir konu yelpazesıyla ilgilenmek suretiyle etkisini artırmıştır.

Soğuk Savaş sonrası dönemin temel vurgusu ise şüphesiz ki belirsizlik olmuştur. Tehditlerin belirsizliği, muhatapların belirsizliği, aktörlerin belirsizliği, yöntemlerin belirsizliği gibi başlıklar bu dönemin genel sorunsalı olmuştur. Böylesi bir durum da başta devletler olmak üzere aktörleri yeni açılımlar yapmak zorunda bırakmıştır. “Yeni Güvenlik” olarak kavramsallaştırılan bu anlayış, etkisini kısa süre içerisinde devletlerin stratejilerinde göstermiş ve temel kaygısı belirsizliklerin giderilmesi olan konseptler geliştirilmeye başlanmıştır.

Yeni konseptlerin en önemli araçlarından birisi de “istihbarat” olmuştur. Bilinmeyeni açığa çıkartmak ve olası tehditleri önceden bilmek gibi motivasyonlarla yürütülen istihbarat faaliyetleri, bu yeni süreçte geliştirilmek ve dönüştürülmek zorunda kalmıştır. Bu bağlamda, Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yeni tehditlerle başa çıkabilmenin bir aracı olarak istihbaratın, öneminin daha da arttığı belirtilmelidir. Ancak Soğuk Savaş mantığıyla kurgulanmış olan istihbarat örgütleri yeni sürece yatkın araçlara sahip olmadığından ve gelişen teknolojik ve sosyal koşulların özellikle terör örgütlerine muazzam bir hareket kabiliyeti tanımış olmasından ötürü hem istihbarat anlayışının hem de istihbarat örgütlerinin yenilenmesi öncelikli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada, söz konusu bu ihtiyacın karşılanması amacıyla devletler tarafından nasıl adımlar atıldığı ve istihbaratın yeni koşullara bağlı olarak nasıl dönüştürüldüğünün analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle yeni güvenliğin kavramsal ve kuramsal altyapısı ortaya konacak ve daha sonra

Soğuk Savaş sonrası süreçte değişen ve genişleyen tehditler incelenecektir. Sonraki başlıkta ise yeni tehditlerle başa çıkma aracı olarak kullanılan istihbaratın, nasıl bir dönüşüm geçirdiği anlatılacak ve son olarak da yeni istihbarat sürecinin öncü devleti olarak kabul edilen ABD'nin bilhassa 11 Eylül saldırıları sonrasında istihbarata yönelik attığı adımlar ve reform süreci analiz edilecektir.

1. YENİ GÜVENLİK ANLAYIŞI VE DEĞİŞEN TEHDİT ALGISI

Soğuk Savaş sonrasında bir konsept olarak “yeni güvenlik” şeklinde isimlendirilen güvenlik çalışmaları, 1970’li yıllarda çalışmalara başlayan “Barış Çalışmaları” ve “Yeni Uluslararası Ekonomik Düzen Çalışmaları” gibi kürsüler ile 1980’lerde yaşanan Sovyet yumuşaması ve Eleştirel Teori’nin uluslararası ilişkiler disiplinine girmesiyle ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, ABD-SSCB yarışının sonlanması gibi gelişmelerin sonucu olarak güvenlik çalışmalarında başlayan genişleme ve derinleşme evresini de işaret etmektedir. Ayrıca yeni güvenlik, yalnızca devletlerin güvenliğin “referans objeleri” olarak görülemeyeceği, askeri konular dışındaki meseleleri de güvenliğin içine dâhil eden bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bu bağlamda, sonraki başlıklarda yeni güvenlik anlayışının temelleri ve Soğuk Savaş sonrası süreçte ortaya çıkan yeni tehditler incelenecektir.

1.1. Yeni Güvenlik Anlayışı

1990 öncesi dönemin katı güvenlik algısı çerçevesinde, güvenliğin nükleer silahlara sahip olmak ve devamlı askeri harcamaları arttırmak şeklinde görünmesine bir eleştiri olarak da doğan yeni güvenlik, bu yaklaşımları reddetmektedir. Bu bağlamda, ortaya çıkan bu yeni güvenlik anlayışını özellikle Soğuk Savaş döneminde besleyen vurguları incelemek faydalı olacaktır. Bu vurgulardan ilki, Avrupa güvenliğinin yalnızca nükleer silahlarla sağlanamayacağını belirten ve “ortak güvenlik” (*common security*) yaklaşımını sahiplenerek Doğu-Batı gerginliğini azaltmak için çabalayan İsveçli siyasetçi Olaf Palme tarafından yapılmıştır. Johan Galtung da sosyo-ekonomik faktörlere dikkat çekerek “kişilerarası/yapısal şiddet” (*interpersonal/structural violence*) ayrımı yapmıştır. Galtung’a göre yalnızca savaşın olmaması güvenlik için yeterli değildir.² Ayrıca Soğuk Savaş dönemi boyunca devletlerin gerçek manada barışı istemedikleri için barışın olmadığını ve bu durumu kalıcı olan/olmayan barış (*stable/unstable peace*) ayrımı yaparak kavramsallaştıran Kenneth Boulding³ de Soğuk Savaş dönemi yeni güvenlik vurguları yapan bir diğer isimdir.⁴

1 1969 yılında Johan Galtung başkanlığında Oslo Üniversitesi’nde açılmıştır.

2 Johan Galtung, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, 6, No.3, (1969), 167.

3 Kenneth Boulding, *Stable Peace*, (Austin: University of Texas Press, 1978).

4 Pınar Bilgin, “Dünya Literatürü ve Uygulanmasında Güvenlik Sektörü: ‘Devlet-merkezli’ Güvenlikten ‘Vatandaş-merkezli’ Güvenliğe Doğru mu? ‘Yeni Güvenlik’”, *Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa içinde* (Ed.) Umud Cizre, İbrahim Cerrah, (İstanbul: TESEV, 2008), 44.

Soğuk Savaş sonrası dönemin güvenlik çalışmaları incelendiğinde ise iki ayrı dönemden bahsetmek mümkün olabilir. İlk dönem olarak 1985-1995 yılları arasındaki dönem gösterilebilir. Güvenlik çalışmalarında daha çok eleştirel bakış açılarının hâkim olduğu bu dönem, bir nevi geçiş dönemidir. Soğuk Savaş döneminin askeri güce odaklanan anlayışı bu yıllarda genişletilmeye ve yeniden tanımlanmaya çalışılmıştır. Robert O. Keohane⁵ ve Barry Buzan'ın⁶ çalışmaları dönemin kuramsal altyapısını oluşturan çalışmalar olmuştur. Bu dönemde, ekonomik ve siyasi gelişmeyle ilişkisinin önemi vurgulanan, "ortak güç" anlayışına bir dönüş söz konusudur. Ayrıca güvenliğin hem aktörü hem de nesnesi olan devlet anlayışına bir eleştiri getirilerek, askeri güç dışındaki faktörlerin de dâhil edildiği ve kimlik, göç, ulusötesi suçlar gibi konuların da güvenliğin konusu yapıldığı bir anlayış ortaya atılmıştır.

Konjonktürel gelişmeler bu dönemde güvenliğin yeniden yorumlanmasında oldukça etkili olmuştur. Özellikle Avrupalı devletler arasındaki devlet merkezli tehditler sorgulanmaya ve birey odaklı güvenlik anlayışı ağırlık kazanmaya başlamıştır. SSCB'nin dağılması sonrası dönemde mikromilliyetçilik, nükleer silaha sahip yeni devletler, göçler, azınlıklar, etnik milliyetçilik gibi konular güvenlik meselesi haline gelmiştir. Buzan, bu konuda artık yalnızca askeri tehditlerden bahsedilemeyeceğini belirterek ulus-devletin ideolojik varlığına yöneltilen, devletin fiziki varlığına yöneltilen ve devletin kurumsal kimliğine ve yapısına yöneltilen tehditleri yeni tehditler olarak tanımlamıştır.⁷ Buzan ayrıca güvenliği de sektörlere ayırarak her türlü tehdidin karşılanması noktasında çeşitliliğe olan ihtiyacı ortaya koymuştur.⁸ Bu sektörler; askeri, siyasi, ekonomik, toplumsal ve çevresel güvenlik sektörleridir. Askeri güvenlik sektörü, devletlerin savunma ve saldırı amaçlı askeri kapasitelerinin etkileşimlerinin siyasi stratejide nasıl algılandığı ile ilgilidir. Siyasi güvenlik ise, devletin kurumsal yapılarının, rejimlerinin, hükümetlerinin meşruiyetlerinin sağlamlığı ve istikrarı konusuyla bağlantılıdır. Ekonomik güvenlik sektörü de aynı şekilde, devletin ekonomik gücü, halkın ekonomik refahı ve devletin bunu sağlama kapasitesi ile pazarlara etkin ulaşım konularıyla ilgilidir. Toplumsal güvenlik; devletin kimliği, dini, dili ve toplumsal yapıyı koruma endişesi ve ulusun ulus olma bilincini koruma içgüdüsüdür. Son olarak çevresel güvenlik de devletler dahil tüm yapıların içinde barındığı ekolojik sistem ve bunun korunması ile ilgilidir. Buzan bu sektörlerin her birinin aslında birlikte düşünülmesi gerektiğini, bütüncül bir güvenlik anlayışını inşa edebilmenin yolunun bu olduğunu savunmaktadır.⁹

⁵ Robert O. Keohane, Ed., *Neorealism and Its Critics*, (New York: Columbia University Press, 1986).

⁶ Barry Buzan, *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*, (Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, Revised Second Edition, 1983).

⁷ A.g.e., 65.

⁸ A.g.e., 10-11.

⁹ A.g.e., 75-83.

Soğuk Savaş sonrası güvenlik çalışmalarının ikinci dönemi olarak da 1995 sonrası dönem gösterilebilir. Bu dönem literatürde genel kabul gören haliyle “eleştirel güvenlik çalışmaları” dönemi olarak da isimlendirilmektedir. Eleştirel teori ve post-pozitivist metodolojinin güvenlik çalışmalarında esas alınmaya başlanması, bu açıdan oldukça belirleyici olmuştur. Kerth Krause ve Michael C. William tarafından bu kavramsal altyapı 1997 yılında yayınlanan kitapla ilk kez ortaya konmuştur.¹⁰ Ayrıca Kopenhag Okulu temsilcilerinden Barry Buzan ve Ole Wæver¹¹ gibi isimler bu alanda çalışmalar yapmıştır.¹² Uluslararası ilişkiler teorilerinden eleştirel kuramın en önemli temsilcilerinden olan Robert Cox¹³ da post-pozitivist çerçeveden devlet merkeziliği eleştiren çalışmalar yapmıştır. Özellikle güvenliğin referans aktörünün kim olduğu sorusu üzerine dönen tartışmalarda, devletin tek aktör olarak kabul edilmesinin doğru olmayacağı fikrinde bir ortak zemin sağlanmıştır.

Bu dönemin hem akademi hem de devletlerin güvenlik politikaları açısından ortaya koyduğu en önemli kavramı ise “güvenlikleştirme” (*securitization*) olmuştur. Bu kavramın ayrıca incelenmesi yeni güvenlik konseptinin anlaşılması noktasında önemlidir. “Güvenlikleştirme” Kopenhag Okulu tarafından ortaya konan bir yaklaşımdır. Buna göre, her hangi bir kamusal konu *siyasal olmayan alandan* (devletin ilgilenmediği konular veya kamusal tartışma ve kararlar gerektirmeyen konular), *siyasallaştırılmış alana* (kamu politikasının bir parçası olan, hükümet kararları gerektiren ve kaynak talep eden konular) ve *güvenlikleştirilmiş alana* (varoluşsal tehditler barındıran, acil önlemler gerektiren ve normal siyasal uygulamaların ötesinde eylemleri meşrulaştıran konular) kadar taşınabilmektedir.¹⁴ Güvenlikleştirme eyleminin gerçekleşmesi için güvenlikleştirme eylemini yapan aktör, meseleyi normal yollarla başa çıkılamayacak bir sorun olarak tanımlar ve bunu kamu ile müzakere ederek ikna etmesi sonucu yeni yetkiler kullanma izni alır. Normal şartlar altında girişilemeyecek uygulamaların ve kuralların ötesinde bir hareket kabiliyetine sahip olan aktör böylece güvenlikleştirme sürecini tamamlar. Buna göre, bu sürecin tamamlanabilmesinin aşamaları şunlardır: önce bir varoluşsal bir tehdidin inşası, bu tehdide yönelik önlemlerin hazırlanması ve bu önlemleri uygulamak için kurallardan azade olunması.¹⁵

Güvenlikleştirme süreci mantığıyla artık her türlü konunun, güvenlik konusu olabilmesinin mümkün olduğu gösterilemeye çalışılmaktadır. Böylece

¹⁰ Kerth Krause ve Michael C. William Ed., *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997).

¹¹ Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, (Ed.) *Security: A New Framework for Analysis*, (London: Lynne Rienner Publishers, 1998).

¹² Zerrin Aysel Bakan, “Soğuk Savaş Sonrasında Yeni Güvenlik Teorileri ve Türkiye’nin Güvenlik Algılamaları”, *21. Yüzyıl*, 1, No.3, (2007), 41.

¹³ Robert Cox, “*Critical Security Studies: Concepts and Cases*”, *Journal of International Studies*, 10, No.2, (Haziran 1981), 126-155.

¹⁴ Buzan, Wæver, de Wilde, *Security*, 23-24.

¹⁵ A.g.e., 24-26.

belirsizleşmiş tehdit ve riskleri ya da potansiyel durumları aktörler bir güvenlik meselesi olarak tanımlayabilip, ortaya çıkan ya da çıkma ihtimali bulunan varoluşsal tehlikeyle mücadele imkânına kavuşmaktadır. Bu noktada, aktörlerin algıladıkları tehdit konusunda da önemli bir çeşitlenme söz konusudur. Sonraki başlıkta bu mesele ele alınarak uluslararası politikada ve yeni güvenlik anlayışında değişen tehdit algıları incelenecektir.

1.2. Uluslararası Politikada Değişen Tehdit Algısı

Tehdit ve risk kavramlarının genişletilerek güvenlik çalışmalarına dâhil edilmeleri bu dönemin önemli yeniliklerindedir. Tehdit konusunda özellikle “potansiyel tehdit” kavramı çalışmalarda kullanılarak güvenlik çalışmalarının sınırları genişletilmiştir. Klasik anlayışın en önemli unsuru olan “ulusal güvenlik”, tek güvenlik türü olmaktan çıkmış; bireysel, bölgesel, uluslararası ve küresel güvenlik kavramları incelenmeye başlamıştır. Böylelikle hem tehdit bağlamında hem de alan anlamında ortaya konan konseptler güvenlik çalışmalarında ciddi bir ilerlemeyi de sağlamıştır.

Önceki bölümde Soğuk Savaş sonrası dönemin yeni güvenlik anlayışının kavramsal ve kuramsal altyapısı incelenmiştir. Güvenliğin artık yalnızca askeri meselelerle alakalı olmadığı, güvenliği uygulayacak aktörlerin çeşitlendiği ve güvenliği sağlanacak olan aktör ve nesnelerin de sayılarının arttığı kabul edilmektedir. Özellikle devlet merkezli okumanın tek başına yeterli olmayacağı; birey, merkeze alınmasa dahi bireylerin güvenliğini sağlamanın öncelikli amaçlardan olduğu bir gerçektir. Üstelik bu güvenlik sağlama eyleminin nasıl ve nelere karşı yapılacağı da oldukça önemlidir.

İlk olarak güvenliğin sağlayıcısı bazında bir inceleme yapıldığında, yine en önemli aktör olarak devletler ön plana çıkmaktadır. Ancak yeni dönemde devletlere ek olarak Sivil Toplum Kuruluşları, uluslararası/bölgesel örgütler, çok katılımcılı çeşitli uluslararası platformlar da yeni güvenlik anlayışının aktörleri konumundadırlar. Yukarıda bahsedilen güvenikleştirme sürecinde bu aktörlerin katılımı mevcut sistemde oldukça önemlidir. Bir devlet, karşılaştığı bir meseleyi güvenlik çerçevesine dâhil ederken paydaşlarının bu sürece katılımı gereklidir.¹⁶ Sınır aşan ya da birden çok devletin dâhil olduğu meselelerde bölgesel ve uluslararası örgütler üzerinden mücadele günümüzün sıklıkla başvurulan yöntemlerinden birisidir.

Bu sistem devletin sınırsız egemenliğini bir ölçüde kısıtlamaktadır. Ancak devleti tamamen de güvenlik meselesinin dışına itmemektedir. Devletleri tehditlerin niteliğine göre mücadele gücünü arttırmaya yönlendiren bir yapı mevcuttur. Yani bir taraftan devleti sınırlandırırken bir taraftan da etkinliğini artıran bir durum söz konusudur. Yeni güvenlik anlayışıyla uluslararası ve ulusal güvenlik konseptleri iç içe geçmiş, devletler bu yapı içerisinde en te-

¹⁶ Başar Baysal ve Çağla Lülecı, “Kopenhag Okulu ve Güvenikleştirme Teorisi”, *Güvenlik Stratejileri*, 11, No. 22, (2015), 77-81.

mel kaygıları olan hayatta kalma güdülerini izlemektedir. Burada vurgulanan, devletin artık yalnız başına hareket etmesine imkân tanımayan küreselleşmiş uluslararası sistem ve bu sistemin yarattığı tehlike ile mücadeledir.¹⁷

Yeni güvenlik anlayışı uluslararası sistemin değişen yapısıyla birlikte tehditlerin de belirsizleştiğini ve çeşitlendiğini ortaya koymaktadır. 1990 öncesi dönem incelendiğinde, devletin algıladığı tehditlerin kaynağı büyük ölçüde diğer devletlerdir. Karşı devletten askeri anlamda duyulan endişeler bir tehdit olarak kabul edilmekte ve devlet de bununla mücadeleyi askeri önlemlerle yapmaktaydı. Özellikle nükleer silahlar bu dönemin en önemli tehdidi olarak görülmekteydi. Ancak Soğuk Savaş sonrası gelişmeler bu noktada son derece geniş bir yelpazeye yayılan tehdit algısını da beraberinde getirmiştir. Bu konuda bütün aktörlerce genel kabul görmüş sınırları belirli bir tehdit çeşitliliğinden bahsetmek mümkün değildir. Bununla birlikte, bazı konularda görüş birliği sağlandığı da kabul edilebilir. Bu bağlamda yeni dönemin tehditleri olarak; uluslararası/bölgesel/yerel terörizm, sınır ötesi suçlar, çevre sorunları, uyuşturucu trafiği, bulaşıcı hastalıklar, bireysel silahlanma, silah lobilerinin faaliyetleri, borsa manipülasyonu, ülke içi çatışma ortamları, kitlesel ve sistematik insan hakkı ihlalleri, başarısız devlet faaliyetleri, kitle imha/kimyasal silah kullanımı, nükleer silah yapım çalışmaları v.b. durumlar gösterilebilir.¹⁸ Bu unsurlar ve diğer olası durumlar niteliğine göre hem ulusal hem de uluslararası güvenlik konusunda tehdit oluşturan gelişmelerdir.

Bu tehditlerle mücadele yukarıda bahsedilen aktörlerin temel görevlerindenidir. Her bir tehdit, niteliği noktasında farklı mücadele teknikleriyle bertaraf edilebileceğinden, güvenlik çalışmalarındaki çeşitliliğin nedenleri daha net anlaşılabilir. Bu noktada amaç en doğru mücadele yöntemini ortaya koyabilmek olduğundan, hem akademik dünya hem de devletler ve diğer aktörler yeni yöntemler geliştirebilmek adına uğraş vermektedirler. NATO'nun yeniden kurgulanması ve görev alanlarını yenilemesi çalışmaları, AB ülkelerinin ortak güvenlik konusunda kurumsal uğraşları, bölgesel örgütlerin kendi bölgelerinde yaşanabilecek tehditlerle mücadele noktasında gerçekleştirdikleri reformlar ve BM çatısı altında gerek Güvenlik Konseyi'nin gerek Genel Kurul'un Soğuk Savaş döneminde düşünülemez kadar çok konuda ortak hareket etme çabaları, yeni mücadele yöntemleri geliştirebilmek adına yapılan uluslararası hareketlerden bazılarıdır.

Uluslararası sistemde bu denli yoğun bir uğraş söz konusu iken devletlerin kendi iç mekanizmaları noktasında değişikliklere gitmeleri de kaçınılmaz bir durumdur. Hemen her devlet Soğuk Savaş sonrası dönemde karşılına çıkan yeni tehditler ve risklerle mücadele edebilmek adına Soğuk Savaş mantığıyla kurgulanmış güvenlik yaklaşımlarını değiştirmeye başlamıştır. Bu bağlamda,

¹⁷ Donald M. Snow, *National Security for a New Era: Globalization and Geopolitics*, (New York: Pearson Longman, 2004), 4.

¹⁸ Elke Krahnmann, Ed., *New Threats and Actors in International Security*, (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 3.

yapılan düzenlemelerin en belirgin olduğu alan olarak istihbarat teşkilatları ve istihbarat faaliyetleri ön plana çıkmaktadır. Sonraki bölümde istihbaratın yeni güvenlik anlayışındaki yeri ve önemi ile devletlerin bu konuda attığı adımlar incelenecektir.

2. TEHDİTLERLE BAŞA ÇIKMA YÖNTEMİ OLARAK İSTİHBARAT

Soğuk Savaş'ın sona ermesini izleyen dönemde uluslararası sistemin yapısı değişmiş, iki kutuplu yapının getirdiği hedefi ve yöntemi büyük ölçüde belirli olan mücadele bitmiştir. Ulusal güvenlik noktasında da kutup liderlerinin kontrolü ve koruması altında olan ve politikalarını dâhil olduğu kutupların genel yaklaşımları çerçevesinden yürüten devletler, bu yapının ortadan kalkması ve karşılaştıkları yeni tehditler neticesinde izledikleri politikaları değiştirmek ve çeşitlendirmek durumunda kalmıştır. Ortaya çıkan yeni yapı bütün sistemi etkilediği için iç sorun/uluslararası sorun ayrımı belirsizleşmiştir. Bu ortamda aslında temel tehlike, içinde yaşanan dünyayı ve bu dünyanın büdüğü yeni hali bilmemek ya da bunun hakkında çok az bilgiye sahip olmak olarak belirmiştir.

Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde bilgiye sahip olmak aslında çok daha önceki dönemden bu yana önem verilen bir unsur olmuştur. Bu konuda temel tartışma, karşı tarafın niyetleri hakkında bilgi sahibi olunamadığı için güvensizliğin kurumsallaşmış bir olgu olduğunu savunan realistler¹⁹ ile özellikle uluslararası örgütler sayesinde ve bu örgütlerin eliyle devletler hakkında bilgi edinilebileceği, mesela örgüt askeri motivasyonla kurulmuş bir örgütse bu alandaki faaliyetleri, eğer ekonomikse devletlerin ekonomik verilerini ve politikalarını öğrenebilmenin mümkün olduğu böylece devletlerin birbirlerinin niyetleri konusunda mutlak suretle karamsar olmalarına gerek olmadığını savunan liberaller²⁰ arasında yaşanmıştır. Dolayısıyla karşı tarafın niyetleri hakkında bilgi sahibi olmanın uluslararası ilişkilerin en önemli unsurlarından birisi olduğu genellikle kabul edilmektedir.

Mevcut uluslararası sistemde yukarıda bahsedilen güvenlik ortamında da bilgi sahibi olmak oldukça önemlidir. Ancak bu durumda bilgiye sahip olmanın aracı liberallerin savunduğunun aksine uluslararası örgütlerden ziyade istihbarat örgütleridir. Neticede, tehditler Soğuk Savaş döneminde olduğu gibi bütünüyle devletlerden kaynaklanmamakta, uluslararası örgütler bu alanlarda istihbarat sağlayabilecek platformlar olamamaktadır. Bu nedenle, hemen her devlet 1990 sonrası süreçte kendi teşkilatlarını yenilemiş, çeşitlendirmelere gitmiş ve özellikle nitelik anlamında geliştirme süreçlerine girişmiştir.

Güvelik-istihbarat ilişkisini incelemeye başlamadan önce istihbarata dair genel bir takım bilgiler vermek daha faydalı olacaktır. İstihbaratın tanımı konusunda tam anlamıyla herkes tarafından kabul edilen bir tanımlamanın varlığından

¹⁹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading, New York: McGraw Hill, 1979).

²⁰ Keohane, *Neorealism*.

bahsetmek çok mümkün değildir. Bu noktada, ortaya konan pek çok tanım, tanım sahibi kişi ya da kurumun istihbarata yönelik bakış açısını yansıtmaktadır. İstihbaratın yalnızca bilgi edinmek olarak görülmesi, elde edilen bilginin işlenmesi gerektiği inancı ya da bilginin eyleme dökülerek öncü aksiyona girilmesi gerekliliği gibi farklı yaklaşımlara sahip isimler istihbaratı buna göre tanımlamaktadır. Bu bağlamda, istihbarata dair en kapsayıcı tanımlara bakmak daha faydalı olacaktır. Buna göre istihbaratı malumatın toplanması, karşılaştırılması, değerlendirilmesi, analizi, birleştirilmesi ve yorumlanması sürecinin sonunda ortaya çıkan ürün olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.²¹ Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere istihbarat faaliyeti çok boyutlu ve çok aşamalı bir süreçtir.

İstihbarat, bu faaliyeti yürüten devletin imkân ve ihtiyaçları doğrultusunda nitelikleri değişebilen ve dolayısıyla devletten devlete farklılık gösterebilecek bir olgudur. Ayrıca istihbarat faaliyetinin yapıldığı alan da aynı şekilde farklılıklar gösterebilir. Bazı devletler istihbarat konusunda ağırlığı ulusal güvenlik noktasında ülke içi istihbarata verebilirken (iç istihbarat), bazı devletler bunun ötesinde kendi ülke sınırları dışında yürütülen faaliyetlere (dış istihbarat) daha fazla yönelebilir. Burada belirleyici olan o devletin politikası ve stratejik hedefleridir.²²

İstihbarat teşkilatları arasında nitelik noktasında da kayda değer bir çeşitlilik söz konusudur. Bir takım teşkilatlar yalnızca habere ulaşmayı ve ulaştığı hedefi olduğu gibi yetkili makamlara iletmeyi görev edinirler. Bir diğer grup ise elde ettiği bilgiyi ve haberi yorumlayıp, analiz ettikten sonra yapılması gerekenler hususunda raporlar hazırlayabilir. Genellikle gelişmiş devletlerin istihbarat teşkilatlarında görünen bir diğer grup istihbarat teşkilatı ise ikinci grupta yapıldığı gibi bilgiyi ve haberi işledikten sonra gerekli olması durumunda müdahale ve operasyon yapabilen ve bunun için gerekli imkân, kabiliyet ve yetkiye (kendi devleti tarafından tanınmış) sahip teşkilatlardır.²³

İstihbaratın amacının gerek tanımsal gerek kurumsal farklılıklar olsa da temelinde, devlete yönelik tehditlerle başa çıkmak olduğu kabul edilmelidir. Bilhassa Soğuk Savaş sonrası süreçte uluslararası politikada artan belirsizlikler ve çoğalan tehditler istihbaratın önemini bir kere daha ortaya çıkartmıştır. Devletler teşkilatlarında bariz dönüşümlere gitmiş ve güvenliklerini sağlama noktasında yeni yatırımlar yapmıştır. Bu bağlamda sonraki başlıkta, güvenlik yaklaşımlarındaki değişimlerle ve yeni tehditlerle mücadele bağlamında devletlerin elindeki koz olarak görülen istihbarat alanındaki dönüşümler incelenecektir.

21 Ümit Özdağ, *İstihbarat Teorisi*, (Ankara: Kripto, 6. Baskı, 2012), 29-30.

22 Emre Çıtak, *Güvenlik ve İstihbarat: Yeni Güvenlik Politikaları ve Türkiye'de İstihbaratın Dönüşümü*, (İstanbul: YeniYüzyıl Yayınları, 2017), 80-81.

23 Loch K. Johnson, "Introduction", *Handbook of Intelligence Studies içinde* (Ed.) Loch K. Johnson, (London: Routledge, 2007), 2-4.

3. İSTİHBARAT ALANINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜMLER VE ÖRNEK ÜLKE UYGULAMASI

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte istihbarat teşkilatlarında önemli ölçüde bir yenilenme söz konusu olmuştur. Yukarıda bahsedilen teşkilatlar arası farklılaşmaların yavaş yavaş ortadan kalkmaya başladığı ve devletler tarafından istihbarat teşkilatlarının daha aktif biçimde kullanılmaya çalışıldığı bir dönem ortaya çıkmıştır. 1990 sonrası süreçte devletler yeni stratejileri ve söz konusu olan tehdit ve riskler bağlamında kendi teşkilatlarını incelemeye ve eksikliklerini analiz etmeye çalışmıştır. Bu eksiklikler noktasında gerekli düzenlemeler yapılarak istihbaratın ulusal ve uluslararası güvenliğin korunmasındaki yeri ve önemi yeniden tanımlanmıştır.

3.1. İstihbarat Alanında Yaşanan Dönüşümler

Yeni süreçte istihbarat örgütleri hızlı bir biçimde yeni tehditlerle mücadele için dönüştürülmeye başlanırken, bu dönüşümün temelini oluşturan bir anlayış değişikliğinden bahsedilmesi gerekmektedir. Yukarıda da bahsedildiği üzere güvenlik algısında yaşanan değişim ve ortaya çıkan yeni tehditler ile artık yalnızca askeri meselelerin birer güvenlik konusu olarak görülemeyecek olması, ulusal, bölgesel ve küresel güvenliğin sağlanması noktasında devletlerin en önemli araçlarından birisi olan istihbaratın da değişmesini gerekli kılmıştır. Artık istihbarat yalnızca bilgi toplamak olarak algılanmamakta ve bununla birlikte istihbarat yöntemlerinin de değiştirilmesi ya da çoğaltılması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

1990'lı yıllar boyunca yaşanan Körfez Savaşı, Balkanlar merkezli etnik çatışmalar, başarısız devletlerin yarattığı bölgesel istikrarsızlıklar gibi çok sayıda gelişme de istihbarata dair yenilenme de itici unsurlar olurken; güvenlik, geliştirilmiş istihbarat yeteneklerini de içine alacak şekilde geniş bir perspektiften algılanmaya başlanmıştır. Bu noktada istihbaratta yaşanan dönüşümün ihtiyaçları gidermek adına gerçekleştirildiğinin belirtilmesi yerinde olacaktır.

İstihbarat alanında yaşanan dönüşümün en somut gerekçelerinden birisi ise milenyumun son dönemlerinde iyiden iyiye belirginleşmeye başlayan ve en ciddi patlamasını 11 Eylül 2001'de yapan uluslararası terörizmdir. Bütün dünyayı tehdit eden bir hale gelen bu mesele, devletler ve uluslararası örgütler tarafından gündemlerinin ilk sıralarına taşınmıştır. ABD gibi bir süper gücün kendi topraklarında uğradığı bu saldırı, bütün aktörleri etkilemiş; İngiltere, İspanya, Türkiye gibi ülkelerde de benzer eylemlerin yapılması, meseleyi küresel güvenlik sorunu haline getirmiştir. Dünyayı saran endişe ve korku ortamı, yeni bir dönemin açılmasına neden olmuş, hemen her devlet uluslararası terörizmle mücadele için çeşitli yöntemler geliştirmiştir. Bu yöntemler içerisinde en yaygın olanı da istihbarat teşkilatlarının bu ve benzer durumlara karşı geliştirilmesi olmuştur.²⁴ Bu bağlamda, kişiler tarafından istihbarat toplama

²⁴ Michael R. Ronczowski, *Terrorism and Organized Hate Crime: Intelligence Gathering, Analysis,*

olarak adlandırılan insan istihbaratı (Humint)²⁵, teknolojinin ve teknik imkanların kullanılması suretiyle istihbarat faaliyeti yürütmek olarak açıklanan teknik istihbarat (Techint)²⁶ ve gizli olmayan bilgileri süzerek anlamlı veriler ve bilgiler oluşturmak olarak tanımlanan açık kaynak istihbaratı (Osint)²⁷ gibi alanlarda çalışmalar yoğunlaştırılmış; elde edilen bilgi eyleme dönüşmeden acil ve yerinde müdahale kabiliyeti teşkilatlara kazandırılmaya çalışılmıştır.

Bu türler aynı zamanda istihbaratın kullanılan araçlara göre sınıflandırılmasıdır. Bu bağlamda, temel amacı insan unsuru kullanılarak, yabancı karar alma sistemine sızma yöntemiyle yabancı sistemin güç ve zayıflıkları, amaç ve niyetleri konusunda bilgi toplamak olan insan istihbaratı; yabancı karar alma yapılarının değişen güvenlik gündemiyle birlikte artık yalnızca devletler olmaması nedeniyle dönüşmeye başlamıştır. Terörist yapılar, iç güvenliği tehdit eden örgütsel mekanizmalar ve her türlü diğer gruplar bu bağlamda insan istihbaratının hedef alanlarını oluşturmaktadır. Teknik istihbaratta ise yöntemler çok daha geniş bir yelpazeye yayılmıştır. Değişen teknolojik koşullar ve imkanlar bu noktada farklı toplama tekniklerine sahip istihbarat faaliyetlerini doğurmaktadır. Bunlar sinyal istihbaratı²⁸, fotoğraf istihbaratı²⁹, uydu istihbaratı³⁰, nükleer istihbarat³¹, radar istihbaratı³², akustik istihbarat³³, elektronik istihbarat³⁴, elektromanyetik istihbarat³⁵ ve tıbbi istihbarat³⁶ şeklinde sıralanabilir.³⁷

Uluslararası terörizmle birlikte günümüzde kabul edilen diğer ciddi tehditler ise siber terörizm, sınır ötesi suçlar, büyük çıkar gruplarının ülke içi faaliyetle-

and Investigations, (New York: CRC Press, 2004), 58-60.

25 Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 61.

26 A.g.e., xx.

27 Robert David Steele, "Open Source Intelligence", *Handbook of Intelligence Studies içinde* (Ed.) Loch K. Johnson, (London: Routledge, 2007), 129-130.

28 Hedef devletin muharebe elektronik sistemleri tarafından yayımlanan elektromanyetik enerjinin alınması, kaydedilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanması ile elde edilen istihbarattır.

29 Düşman kuvvetlerin konuşlanışı, silah üretimi, hareketini sağlayan kara ve demir yollarını tespit eden istihbarattır.

30 Uydu üzerinden karşı taraf hakkında bilgi toplanmasıdır.

31 Yeryüzündeki nükleer patlamalar, yeraltı sismografik hareketler, atmosferdeki radyoaktif maddeler ve gama ışınları tespiti yapılır.

32 Ufuk ötesini izlemeye yönelik radarla yapılan istihbarattır.

33 Deniz altındaki askeri nitelikli faaliyetler, deniz altı hareketler ile ilgili bili toplama faaliyetidir.

34 Hedefin muharebe sistemleri, nükleer patlamalar ve radyoaktif kaynaklar dışında kalan diğer elektromanyetik yayınların dinlenmesi kaydedilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanması yolu ile istihbarat toplanmasıdır.

35 Sinyal istihbaratından farklı olarak elektromanyetik hareketlerin optik izlenmesinden elde edilen istihbarattır.

36 Yabancı tıp, biyoloji ve çevre bilimi kaynaklarından rakip ordular ve savaş alanı ile ilgili toplanan ve askeri planlamacıların işine yarayacak bilgiler tıbbi istihbarat kapsamına girer.

37 Özdağ, *İstihbarat*, 135-144.

ri gibi unsurlardır. Devletin böylesi tehditlerle mücadele edebilmesi yalnızca askeri önlemlerle mümkün olamamaktadır. Bu nedenle istihbarat teşkilatları bu ve benzeri tehditlerle mücadele edebilmeleri için de geliştirilmektedir. İstihbarat, alanlara ayrılarak her bir birim ilgili tehditle mücadelede uzmanlaşmış teknik ve insan niteliğine sahip hale getirilmektedir. Bunun için istihbarat örgütlerinin çeşitlendirilmesi ya da uzmanlık alanlarına göre ayrılması tercih edilebilmektedir. Uzmanlık gerektiren alanlar kısaca siyasi istihbarat³⁸, askeri istihbarat³⁹, ekonomik istihbarat⁴⁰, sosyal istihbarat⁴¹, coğrafi istihbarat⁴², biyografik istihbarat⁴³, ulaşım ve iletişim istihbaratı⁴⁴, bilim ve teknoloji istihbaratı⁴⁵ ve siber istihbaratı⁴⁶ şeklinde belirtilebilir.⁴⁷

Teşkilatlar, bu araçları kullanıp istihbarat elde edebilmek için hem teknik hem de nitelikli insan gücü konusunda geliştirilmektedirler. Bu konuda özellikle gelişmiş devletler istihbarata Soğuk Savaş döneminden bu yana önemli yatırımlar yaptıkları ve teknolojik altyapılarını kurdukları için bir adım daha öne geçmişlerdir. Ancak gelişmekte olan devletler de bu konuda önemli adımlar atarak yeni güvenlik mekanizmasının aktif üyeleri haline gelmeye çalışmaktadırlar. Sonraki başlıkta yapılan yeni düzenlemeler ABD örneği üzerinden verilerek istihbaratta yeni eğilimler analiz edilecektir.

3.2. İstihbarat Dönüşümü Konusunda Örnek Ülke Uygulaması Olarak ABD İstihbaratı

İstihbarat faaliyetleri, tarihin eski dönemlerinden bu yana devletlerin iç ve dış güvenliklerini sağlama noktasında sürekli olarak kullanılan ve devletlerin en önemli araçlarından birisi olarak görülen bir konumda olmuştur. Daha fazla, daha kesin ve daha yararlı bilgileri toplamak, bunları işleyip, doğabilecek

38 Bir ülkenin siyasal yapısını oluşturan anayasal düzenin yapısında yer alan bütün unsurlara karşı yapılan istihbarattır.

39 Kara, deniz ve hava kuvvetleri ile füze sistemleri ve kitlesel imha silahlarına yönelik bilgi toplama amacı ile yapılan istihbarattır.

40 Ekonominin genel kapasitelerine, zayıf ve güçlü yanlarını tespit etmeye ve çok uzun zaman genellikle ekonominin silahlı kuvvetleri destekleyebilme derecesini tespiti yönelik istihbarattır.

41 Toplumsal yapıya yönelik gerçekleştirilen bilgi toplama faaliyetidir.

42 Askeri operasyonları etkileyebilecek her türlü fiziksel ve kültürel çevrenin tespit ve analizine yönelik çalışmadır.

43 Bir ülkede, askeri, siyasi, kültürel, ekonomik seçkinlere ve suç/terör örgütü liderlerine yönelik yapılan bilgi toplama faaliyetidir.

44 Ülkelerin ulaşım altyapılarına ve iletişim tesislerine yönelik olarak yapılan bilgi toplama faaliyetidir.

45 Bütün dünyada ve aktüel ve muhtemel düşmanlarla ilgili bilimsel çalışma ve teknolojik gelişmeleri toplamaya yönelik istihbarattır.

46 İnternete bağlı, iletişim altyapısı, online sistemler, veri tabanları, enformasyon merkezlerinin oluşturduğu alana siber alan denmektedir. Siber alana elektrik santralleri, doğal gaz ve petrol, iletişim sistemleri, demir yolu sistemleri, kara yolu sistemleri de dâhildir. Siber alanın güvenliği için faaliyet yürüten istihbarat alanına da siber istihbarat denir.

47 Özdağ, İstihbarat, 66-68.

tehlikelere karşı zamanında müdahale etmek amaçlarıyla yürütülen bu faaliyetlerde, istihbarat teşkilatlarının çok önemli görevleri bulunmuştur. Böylesi önem atfedilen bir mesele olarak istihbaratın ve istihbarat teşkilatlarının yenilenmesi, çağın gereksinimlerine cevap verecek ve ortaya çıkan yeni tehditlerle başa çıkabilecek tarzda dönüştürülmesi ise kaçınılmaz bir süreçtir. Yukarıda da bahsedildiği üzere Soğuk Savaş sonrası dönemde ve bilhassa 11 Eylül saldırıları ertesinde bu ihtiyaçlar bariz bir biçimde ortaya çıkmıştır. Hem yeni tehditlerle mücadele etmek hem de değişen teknolojik ve sosyal koşulları istihbaratın içerisine dahil etmek üzerinden bir yenilenme hareketine giren devletler, istihbarat konusunda önemli adımlar atmış ve atmaktadır. Bu bağlamda, ABD’de yaşanan 11 Eylül saldırıları sonrasındaki istihbarat dönüşümünün incelenmesi genel eğilimi göstermesi bakımından daha yararlı olacaktır. Bunun nedeni olarak ise ABD müttefiki devletler ve diğer devletler tarafından, ABD istihbarat reformunun önemli bir model olarak görülmesi ve bu modelin genellikle takip edilmesi ön plana çıkmaktadır.

ABD, istihbarat alanında gerek ayırdığı bütçe olsun gerek faaliyet gösterdiği alanların genişliği olsun ve gerek istihbarat için kullandığı insan kaynağı olsun, dünyanın en gelişmiş istihbarat ağına sahip devleti olarak kabul edilmektedir. Hem iç güvenliğini hem de dış güvenliğini sağlamak adına çoklu bir istihbarat yapısına sahip konumdaki ABD, istihbarat teşkilatlarına sağladığı eylem kabiliyeti nedeniyle de müttefiklerine ve diğer devletlere örnek olma pozisyonu taşımaktadır. Ancak ABD bu haliyle dahi Soğuk Savaş sonrası dönemde ciddi istihbarat başarısızlıkları yaşamış ve bir yenilenme sürecine girmiştir.

11 Eylül 2001 tarihinde Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon’a yönelik gerçekleştirilen saldırılar bu sürecin temel tetikleyicisi olmuştur. ABD anakarasında kuruluşundan bu yana böylesi bir saldırıya maruz kalmayan ABD’nin 11 Eylül saldırılarını önlemek adına yeterli reaksiyonu gösterememiş olması, Amerikan istihbarat teşkilatlarının sorgulanmasına neden olmuştur. El-Kaide’nin hasmane tavrının ve ABD’ye yönelik saldırı hazırlıkları yaptığının defalarca ilan edilmiş olmasına karşın böylesi travmatik bir saldırının gerçekleşmesi, bu denli gelişmiş bir ağı yeterli olmadığını göstermiştir.⁴⁸ Bu yetersizlik durumu, bu çalışmada da analiz edilmeye uğraşılan 21. yüzyılda istihbaratın dönüşümünün tetikleyicisi olmuştur.

Saldırlara, ABD tarafından hızlı bir reaksiyon gösterilmiş ve Amerikan güvenlik doktrini yenilenmiştir. İstihbarat, önleyici bir bakış açısının hakim olduğu ve ABD’nin müttefiklerinden tam destek beklediği, destek olmayanın terörle birlikte olarak görüleceğinin ilan edildiği bu yeni güvenlik doktrininin önemli bir ayağını oluşturmuştur.⁴⁹ Terörizme karşı savaş açan ABD, kompleks bir politikayla, kurumlarından mevzuatına ve insan kaynaklarına kadar pek çok

⁴⁸ Melvin A Goodman, “9/11: The Failure of Strategic Intelligence”, *Intelligence and National Security*, 18, No.4, (2003), 62.

⁴⁹ Colleen E. Kelley, *Post-9/11 American Presidential Rhetoric: A Study of Protofascist Discourse*. (Lanham: Lexington Books, 2007), 131-133.

alandaki düzenlemeler yapmış, istihbaratın eksikliklerini tespit edip buna yönelik adımlar atmıştır. Öncelikli olarak İç Güvenlik Bakanlığı kurulmuş ve hem güvenlik hem de istihbaratla ilgili çok sayıda kurum bu bakanlığa bağlanmıştır. Bunun yanında mevcut istihbarat teşkilatları ile ilgili raporlar hazırlanmış ve eksiklikler tespit edilerek, teşkilatlara yeni imkan ve kabiliyetler, hem hukuksal olarak hem de pratikte sağlanmıştır. Teknik istihbarat konusunda yüksek yatırımlara sahip konumda bulunan teşkilatlara, terörle mücadelenin yalnızca teknoloji ile yapılamayacağı öngörüsü üzerine, önemli ölçüde insan kaynağı da tahsis edilmiştir. Bu noktada donanımlı istihbarat personeli için yoğun eğitim programları düzenlenmiş ve dış ülkelere ya da bölgelere yönelik bilgi sahibi personel istihdam edilmiştir.⁵⁰

11 Eylül saldırılarından 2004 yılına kadar devam eden süreçte ABD'nin yaptığı düzenlemeler bu bağlamda, istihbaratta reform dönemi olarak kabul edilmektedir. Buna göre, bir takım belgeler ve raporlar düzenlenmiş, istihbarat alanındaki eksiklikler tespit edildikten sonra yeni hukuksal düzenlemeler yapılmıştır. Henüz 11 Eylül öncesi istihbarat alanında raporlar düzenlenmesi için talimat veren Bush, eski güvenlik danışmanı Brent Scowcroft'un başkanlığında hazırlanan "Scowcroft Komisyonu'nun" raporu doğrultusunda çalışmalara başlamıştır. Bu rapora göre iki temel tavsiye ön plana çıkmıştır. Bunlar; NSA (National Security Agency), NRO (National Reconnaissance Office), NGA (National Geospatial-Intelligence Agency) gibi IC (ABD İstihbarat Topluluğu) unsurlarının üzerinde idari kontrolü olan ve daha büyük bütçeli merkezi bir ofisin oluşturulması ve DCI'ye (Directors of Central Intelligence) IC içerisinde daha fazla yetki verilmesi ya da yeni bir Ulusal İstihbarat Direktörlüğü'nün kurulmasıdır.⁵¹ Her ne kadar bu rapor resmi olarak ABD yönetimine iletilmemiş olsa da sonraki dönemde yapılan reformlara temel oluşturmuştur.

Bu düzenleme ihtiyacının ilk somu çıktısı olarak ise ABD Vatandaşlık Kanunu (USA PATRIOT Act) 11 Eylül saldırılarının hemen ertesinde kabul edilmiştir. Buna göre, terörle mücadelede güvenlik görevlilerine geniş yetkiler verilmiş ve teröristleri takip etmede kullanılacak imkanların yasal altyapısı genişletilmiştir. Ayrıca iç ve dış istihbarat arasındaki boşluk, bu yasa ile kapatılmaya çalışılmış ve teşkilatlar arası korelasyon artırılmıştır. Vatandaşlık yasasından sonra ise İç Güvenlik Yasası (Homeland Security Act) kabul edilmiştir. Bu yasa ile İç Güvenlik Bakanlığı kurulmuş ve güvenlikle ilgili birimler Bakanlık bünyesine aktarılmıştır. Ayrıca ABD'yi yeni bir terörist saldırıdan korumak için bilhassa siber alanda istihbarat toplayacak yeni birimler de bu yasa ile kurulmuştur. Nihayetinde de kurulan 9/11 Komisyonu, ABD'nin yeni istihbarat reformlarının neler olması gerektiğini 2004 yılında rapor etmiştir. Komisyon, tüm istihbarat topluluğu üzerinde, bütçesi ve idari otoritesi ile güçlü bir DNI (Director of National Intelligence) oluşturulmasını

⁵⁰ Brent Durbin, *The CIA and the Politics of US Intelligence Reform*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 214-217.

⁵¹ A.g.e., 210.

ve hükümetin terörizmle ilgili yerli ve yabancı istihbaratını koordine etmek için yeni bir NCTC (National Counterterrorism Center) kurulmasını ve genel istihbarat bütçesinin de sınıflandırılmasına son verilmesi önermiştir. Bunlar 2004 sonrası süreçte ABD istihbarat dönüşümünü hızlandıran önemli unsurlar olmuştur.⁵²

2004 yılında söz konusu raporlar uyarınca iki önemli yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki Bush tarafından 2 Ağustos'ta imzalanan Başkanlık Kararnamesi ile diğeri de Aralık ayında kabul edilen İstihbarat Reformu ve Terörizmin Önlenmesi Yasası ile gerçekleştirilmiştir. Böylelikle kurumlar arası işbirliği, ortak idari mekanizma, daha güçlü bütçeler, yeterli insan kaynağı, gelişmiş teknolojik altyapılar ve istihbarat mensuplarına geniş yetkiler gibi pek çok başlıkta ABD istihbarat reformu yapılmıştır. Bu düzenlemelerden sonra ABD tarafından istihbarat terörle mücadelenin en etkin unsurlarından birisi olmuştur. Kurumlar arası çekişmelerin ve yetki karmaşasının ortadan kaldırılmasıyla tehditlere yönelik atılacak adımlar tek elden yürütülmeye başlanmış ve 11 Eylül benzeri saldırılar büyük ölçüde önlenebilmiştir.

2004 sonrası süreçte de istihbarat alanında gerekli gördüğü iyileştirmeleri yapmaya devam eden ABD, 2011 ve 2015 yıllarında CIA'in görevlerinde düzenlemeler yapmış, yeni tehditlerle başa çıkabilmek adına kurumun teknolojik ve insani altyapısına yönelik reformlar hazırlamıştır. Bilhassa siber güvenlik alanında önemli yatırımlar yapan ABD, her türlü tehdide karşı erken müdahale avantajını eline geçirebilmek adına istihbarata yönelik bütçe artırımını sürdürmüştür. 2019 yılı tahmini bütçesine göre, ulusal güvenliği için 727 milyar dolar ayıran ABD, bunun 81,1 milyar dolarlık kısmını IC'ye ayırmıştır.⁵³ Böylesi büyük bir bütçe ile dünyanın en gelişmiş istihbarat ağına sahip konumundaki ABD, güvenlik doktrinini istihbarat üzerine inşa ederek, olası tehditleri ortaya çıkmadan önce ortadan kaldırmak suretiyle önleyici bir bakış açısından hareket etmektedir.

Bununla birlikte, insan hakları meselesi, ABD'nin başını çektiği gelişmiş istihbarat ağına sahip devletlerin eleştirilerle muhatap oldukları önemli konulardan bir tanesidir. Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yeni güvenlik algısı ve tehditler bağlamında istihbarat örgütleri daha aktif hale gelmiş ve her türlü olası tehditle mücadele edebilecek şekilde yenilenip, çeşitlendirilmiştir. Kullanılan araçlar noktasında da çok geniş bir veri havuzuna erişimi sağlanan bu teşkilatlar, son yıllarda artan bir biçimde insan haklarını ihlal etmeleri hususunda eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır.⁵⁴ Kanunsuz dinlemeler, teknik takipler, görüntü istihbaratı gibi kişinin özel yaşamına müdahale olarak görülebilecek faaliyetlerin temel insan hak ve özgürlükleri ile tezat oluşturduğu

⁵² A.g.e., 210-224.

⁵³ Michael E. DeVine, "Intelligence Community Spending: Trends and Issues", Congressional Research Service, R44381, (18th June 2018), s. 8.

⁵⁴ Steve Tsang, *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, (Connecticut: Praeger Security International, 2007), 6-7.

sıklıkla vurgulanmakta; devletler tarafından yapılan bir takım hukuksal düzenlemelerle bu denge sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu konu, istihbarat çalışmalarının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. İnsan hakları ile devletlerin temel güvenlik endişelerinin ortak paydada buluşturulabilmesi her geçen gün daha da zorlaşmaktadır. Gelişen teknoloji ve kişilerin her türlü bilgisinin depolandığı “dijital kimlik” olarak tanımlanan veri hazineleri, devletlerin en önemli istihbarat kaynaklarından birisini oluşturmaktayken aslında bu verilerin yalnızca bireylerin özel hayatlarının sınırları içerisinde kalması gerektiği yönündeki itirazlar, yeni düzenlemeleri mecbur kılmaktadır. Bununla ilgili AB’nin öncülüğünde çalışmalar yürütülmekte ve kişisel verilerin kullanılması engellenmeye çalışılmaktadır. Bu durum da istihbarat çalışmalarının yakın gelecekte sahip olacağı yeni gündemi oluşturan en önemli husus olarak görülmektedir.

SONUÇ

İstihbarat, tarihin eski dönemlerinden bu yana karar alıcıların sürekli olarak başvurduğu ve sayesinde bilinmesi gerekeni öğrenerek kendi önlemlerini aldığı en önemli faaliyetlerden birisidir. Devletler açısından kurumsal kimlik kazandırılarak karşı taraflarla ilgili bilginin toplandığı, değerlendirildiği ve bunun üzerine eyleme geçildiği bir araç olarak görülen istihbarat, tehditlere ve risklere bağlı olarak zaman içerisinde dönüşümler geçirmiştir. Bu dönüşümlerin en bariz olanlarından birisi de Soğuk Savaş sonrası süreçte görülmüştür. Muhatabı belli güvenlik sorunları yerini nereden, ne zaman, nasıl ve kimden geleceği belli olmayan tehditlere bırakmış ve bu belirsizlik devletleri yeni stratejiler geliştirmeye itmiştir.

İstihbaratın dönüşümü de bu stratejilerin bir uzantısı olarak yer almıştır. Düşman ya da rakip devletlerden bilgi toplayarak bunların niyetlerini öğrenmek üzerine kurulan istihbarat düzeni, yeni süreçte yeterli olamamış ve 1990’lı yıllar boyunca önemli sorunlar yaşanmıştır. Etnik gruplar, suç örgütleri, göç hareketleri, başarısız devletler ve terörist yapılanmalar gibi sorunlar klasik anlayışa sahip istihbarat teşkilatlarının faaliyet alanlarının dışarısında kalmıştır. Bununla birlikte, istihbarat anlayışında da söz konusu tehditlere dair istihbarat toplamayı ve bunlara yönelik eyleme geçebilmeyi de içerisine alacak şekilde genişleme ihtiyacı doğmuştur. Nihayetinde, devletler tarafından bu ihtiyaçlar belirlenmiş ve Soğuk Savaş sonrası dönemde istihbarat teşkilatlarına dair düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.

Özellikle 11 Eylül saldırıları, devletlerin karşı karşıya kaldığı riskler bağlamında en çarpıcı ve somut gelişme olarak ortaya çıkınca, düzenleme ve reform süreçleri hızlandırılmıştır. İstihbarat teşkilatlarının, faaliyet alanları, kullandıkları araçlar, izlediği yöntemler, kurumsal yapıları, hukuksal güvenceleri, bütçeleri ve idari mekanizmaları gibi pek çok özelliği bu süreçte geliştirilmiştir. Değişen bütüncül ve önleyici güvenlik anlayışı bağlamında, bu teşkilatlar merkezi bir konuma taşınmış ve devletlerin en belirleyici mücadele araçlarından birisi haline gelmiştir. Bu nedenle, yeni güvenlik yaklaşımı ile istihbarat arasında inkar edilemez bir bağlantı kurulduğunu iddia etmek yanlıtıcı olmayacaktır.

İki olgu arasındaki bağlantı ise son yıllarda sıklıkla eleştirilere yol açmaktadır. Kişilerin özel yaşamlarının gizliliği ve yalnızca bireyin kendisini ilgilendirecek bağları, güvenlik meselelerinde birer araç olabilmekte ve istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerinde kullanılabilir. Sivil toplum kuruluşları ve diğer girişimler tarafından eleştirilen bu durum, devletleri güvenlik ve insan hakları arasında bırakmakta ve başta AB ülkeleri olmak üzere bu dengenin insan hakları tarafını güçlendirecek yasal düzenlemeler yapmaya başlamaktadır. Böylelikle istihbarat çalışmalarında gündem değişmeye başlamakta; insan haklarını da merkeze alacak yeni açılımların ortaya konacağı genellikle öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

Bakan, Zerrin Ayşe. “Soğuk Savaş Sonrasında Yeni Güvenlik Teorileri ve Türkiye’nin Güvenlik Algılamaları”, *21. Yüzyıl*, 1, No.3, (2007): 35-50.

Baysal, Başar ve Lüleci, Çağla, “Kopenhag Okulu ve Güvenlikleştirme Teorisi”, *Güvenlik Stratejileri*, 11, No. 22, (2015): 61-95.

Boulding, Kenneth. *Stable Peace*. Austin: University of Texas Press, 1978.

Buzan, Barry, Wæver, Ole, de Wilde, Jaap. Ed. *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Buzan, Barry. *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, Revised Second Edition, 1983.

Cox, Robert. “Critical Security Studies: Concepts and Cases”, *Journal of International Studies*, 10, No.2, (Haziran 1981): 126-155.

Çıtak, Emre. *Güvenlik ve İstihbarat: Yeni Güvenlik Politikaları ve Türkiye’de İstihbaratın Dönüşümü*, İstanbul: Yeniyüzyıl Yayınları, 2017.

DeVine, Michael E. “Intelligence Community Spending: Trends and Issues”, *Congressional Research Service*, R44381, (18th June 2018).

Durbin, Brent. *The CIA and the Politics of US Intelligence Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Galtung, Johan. “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, 6, No.3, (1969): 167-191.

Goodman, Melvin A “9/11: The Failure of Strategic Intelligence”, *Intelligence and National Security*, 18, No.4, (2003): 59-71.

Herman, Michael. *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Johnson, Loch K. “Introduction”, *Handbook of Intelligence Studies* içinde (Ed.) Loch K. Johnson, (sf. 1-16), London: Routledge, 2007.

Kelley, Colleen E. *Post-9/11 American Presidential Rhetoric: A Study of Protofascist Discourse*. Lanham: Lexington Books, 2007.

Keohane, Robert O. Ed. *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986.

Krahmann, Elke. Ed. *New Threats and Actors in International Security*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

Krause, Kerth ve William, Michael C. Ed. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

Özdağ, Ümit. *İstihbarat Teorisi*, Ankara: Kripto, 6. Baskı, 2012.

Pınar Bilgin, “Dünya Literatürü ve Uygulanmasında Güvenlik Sektörü: ‘Devlet-merkezli’ Güvenlikten ‘Vatandaş-merkezli’ Güvenliğe Doğru mu? ‘Yeni Güvenlik’”, *Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa içinde* (Ed.) Umut Cizre, İbrahim Cerrah, (sf. 43-61), İstanbul: TESEV, 2008.

Ronczkowski, Michael R. *Terrorism and Organized Hate Crime: Intelligence Gathering, Analysis, and Investigations*, New York: CRC Press, 2004.

Snow, Donald M. *National Security for a New Era: Globalization and Geopolitics*, New York: Pearson Longman, 2004.

Steele, Robert David, “Open Source Intelligence”, *Handbook of Intelligence Studies* içinde (Ed.) Loch K. Johnson, (sf. 129-147), London: Routledge, 2007.

Tsang, Steve. *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, Connecticut: Praeger Security International, 2007.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*, Reading, New York: McGraw Hill, 1979.

South Korea's Rising Power in Africa: Trade, Politics and Development Assistance

Güney Kore'nin Afrika'da Artan Gücü: Ticaret, Politika ve Kalkınma Yardımları

Teslim: 25 Aralık 2018

Onay: 22 Eylül 2019

Elem EYRİCE TEPECİKLIÖĞLU*

Abstract

Relations between Africa and South Korea, officially Republic of Korea (ROK), started during the 1960s. In the Cold War years, Seoul's Africa policy has been shaped by its diplomatic competition with Pyongyang. Despite Seoul's attempts to initiate closer relations with African countries, Africa occupied a secondary status in Korean foreign policy. Following the end of the Cold War, Africa became more marginalized in Korea's policy priorities. Starting from 2000s, increasing concerns over food security and energy needs compelled Seoul to review its Africa policy. This article argues that recent Korean interest towards Africa is driven mostly by economic considerations including the quest for energy security and alternative export markets. On the other hand, engagement with Africa is expected to serve Korea's middle power ambitions.

Keywords: *South Korea, emerging powers, Africa, foreign policy*

*Dr. Araş. Gör., Yaşar Üniversitesi, Uluslararası Hukuk Uygulama ve Araştırma Merkezi.
elem.eyrice@yasar.edu.tr. ORCID iD:

Öz

Afrika ve Kore (resmi adıyla Kore Cumhuriyeti) arasındaki ilişkiler 1960'lı yıllarda başlamıştır. Soğuk Savaş yıllarında, Kore'nin Afrika politikası, Pyongyang ile olan diplomatik rekabet çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönemde Kore'nin Afrika ülkeleriyle daha yakın ilişkiler kurma girişimlerine rağmen, Afrika, Kore dış politikasında ikincil bir konumda yer almaya devam etmiştir. Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından ise Afrika, Kore'nin politika öncelikleri arasında daha marjinal hale gelmiştir. Ancak 2000'li yıllardan başlayarak, gıda güvenliği ve enerji ihtiyaçları konusundaki endişelerin artması Seul'u Afrika politikasını gözden geçirmeye zorlamıştır. Bu makale, Kore'nin Afrika'ya ilgisinin çoğunlukla enerji güvenliği arayışı ve alternatif ihracat pazarları gibi iktisadi faktörlerden kaynaklandığını iddia etmektedir. Öte yandan, Afrika ile ilişkilerin Kore'nin orta büyüklükte güç emellerine hizmet etmesi de beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Güney Kore, yükselen güçler, Afrika, dış politika.

INTRODUCTION

Emerging powers of China, Russia, India, Brazil, Japan, Turkey and South Korea (hereafter referred to as Korea) increasingly play an important role in African politics and their impact on political, economic and security dynamics across the continent is likely to deepen in the near future.¹ Accordingly, there is a recent interest in Turkish academia regarding Africa's relations with those emerging economies in addition to Africa's traditional partners.² The extant literature notes that contemporary interest in Africa is mostly driven by economic considerations. The same applies to South Korea's Africa policy. As a country increasingly rising its status in regional and global affairs, Korea's trade volume with Africa exceeds that of Russia and Brazil. More precisely, Korea follows China and India and ranks third among Africa's emerging partners. Yet, African engagement of this small East-Asian country is neglected in Turkish academia with only a few exceptions. Most of the studies focusing their research on Africa's relations with the world take other Asian countries, especially China, Russia and India as their units of analysis. This study argues that Korea's African engagement deserves better academic attention. It therefore attempts to fill this gap in the existing literature and explore main aspects of South Korea's Africa strategy.

During the Cold War period, Korea's foreign policy was constrained by geopolitical conditions including the ideological rivalry with the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). Following their independence in 1948 until 1991, foreign policy agenda of the two Koreas was mainly shaped by the desire to gain global diplomatic recognition as "the sole legitimate government in the

1 Nicholas Kitchen, "Executive Summary", LSE Ideas Special Report: Emerging powers in Africa, SR016, June 2013, p. 4.

2 See, for example, Aysu Vural, "Yumuşak Güç Stratejisi Çerçevesinde Çin'in Afrika Politikası," *Avrasya Etüdüleri* 51, No.1 (2017), 123-152; Elem Eyryce Tepeciklioğlu, "Rusya'nın Afrika Politikası," *Dünya Siyasetinde Afrika II* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 35-60), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2015; Elem Eyryce Tepeciklioğlu "Brezilya'nın Afrika Politikası," *Dünya Siyasetinde Afrika III* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 115-142), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2016; Elem Eyryce Tepeciklioğlu ve Ali Onur Tepeciklioğlu, "Japonya'nın Afrika Politikası," *Dünya Siyasetinde Afrika IV* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 63-88), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2017; Elem Eyryce Tepeciklioğlu, "Hindistan'ın Afrika Politikası," *Dünya Siyasetinde Afrika V* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 21-49), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2018; Esra Akgemci, "Lula Döneminde Brezilya'nın Afrika politikası: "Güney-Güney" işbirliği nereye?," *Afrika: Ankara Üniversitesi Afrika Çalışmaları Dergisi* 1, No.2, (2012), 3-40; Haluk Karadağ, "Çin'in Afrika Siyaseti: İdealizm mi, Realizm mi?," *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* XXXIV, No. 2 (2015), 115-129; İbrahim Arslan, "Bir Ülke-Bir Kıta İlişkileri: Çin-Afrika Örneği," *Yönetim Bilimleri Dergisi* 16, No.31 (2018), 125-142; İlkay Ata, "Çin-Afrika İlişkileri: Üçüncü Dünyanın İşbirliği," *Stratejik Analiz* VII, No.99 (2008), 61-67; İsmail Ermağan ve Mürsel Bayram, "Çin'in Afrika Politikası," *Dünya Siyasetinde Afrika I* içinde (Der.) İsmail Ermağan (sf. 49-72), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2014; Melek Fırat, "Hindistan'ın Afrika politikası," *Afrika: Ankara Üniversitesi Afrika Çalışmaları Dergisi* 1, No. 2 (2012), 41-58; Meriç Subaşı Ertekin, "Çin'in Büyüyen Enerji Talebinin Karşılmasında Afrika'nın Önemi," *Iğd Univ Jour Soc Sci*, No. 12 (2017), 189-222; Mürsel Bayram ve Hüseyin Emiroğlu, "Afrika'da Artan Çin Nüfusunun Çok Yönlü Sonuçları," *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* 4, No. 28 (2016), 501-516; Ufuk Tepebaşı, *Büyük Güçler ve Afrika: "21. Yüzyılda Çok Boyutlu Afrika rekabeti"* (İstanbul: Tasam Yayınları, 2010); Yalın Alpay, "Çin Afrika'da Ne Yapıyor?," *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, No.14 (2009), 3-18.

Korean peninsula.”³ However, after recognition of both Koreas by the United Nations (UN) in early 1990s, Korea lost its interest in Africa. It was not until the mid-2000s that Korea reinitiated its engagement with African countries.⁴ Korea's foreign policy towards Africa is now determined mostly by economic drivers including the search for energy security and new export markets for Korean products. It is coupled by Korea's aspiration for a greater influence in world politics. Africa provides a space where Korea can increase its regional and global influence and export its own model of economic development.

The first part of the article will provide a historical analysis on Korea-Africa relations and explore the political incentives behind Korea's Africa involvement. The following second part will analyze Korea's official development assistance (ODA) contribution to Africa and elaborate how ODA instruments serve to further the country's foreign policy interests in the continent. The last part of the article will inform the reader about the economic drivers behind Korea's Africa policy and discuss why energy security is at the center of Korea's Africa policy. Despite the slow phase of Korea-Africa relations due to Korea's security concerns *vis-à-vis* North Korea, Korea aims at increasing its level of cooperation with African countries and urges their cooperation against Pyongyang's nuclear program.

1. POLITICAL INCENTIVES AND STRATEGIC CONSIDERATIONS

South Korea has diplomatic relations with 48 African countries while it has missions in 22 of those countries.⁵ Official documents reiterate that Korean government sees great opportunities to expand its diplomacy towards Africa and deepen its relations with African countries having experienced social stability and steady economic growth.⁶ Having a short-sighted Africa policy during its initial contact with Africa, Korea aimed at achieving African votes at the UN for its membership. On the other hand, its relations with African countries was dependent mostly on its relations with other major powers including the USA. Korea prioritized its relations with the USA primarily for economic and security reasons while African countries had closer relations with the Soviet Union, the People's Republic of China (the PRC) and North Korea. Other elements such as its geographical distance from the region, the lack of political will and insufficient information also limited Korea's engagement in Africa.⁷

3 Boga Thura Manatsha and Gorata Boitumelo Sello, "Botswana-South Korea Relations under President Ian Khama's Presidency: 2014-2018," *Boleswa* 5, No.1 (2018), 190.

4 Emre Barış, "South Korea in Africa: From Arbitrary Foreign Policy to Win-Win Ideology," ASC Infosheet 26: African Studies Centre, 2015.

5 They are: Algeria, Angola, Cameroon, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Egypt, Ethiopia, Gabon, Ghana, Kenya, Nigeria, Libya, Madagascar, Morocco, Mozambique, Senegal, South Africa, Sudan, Tanzania, Tunisia, Uganda and Zimbabwe. Ministry of Foreign Affairs (MOFA), "ROK Missions Overseas", <http://www.mofa.go.kr/eng/index.do> (accessed: 19.02.2019).

6 MOFA, *Diplomatic White Paper: 2016* (Seoul: MOFA, 2016), 185.

7 Bhaso Ndzendze, "How Deep Can South Korea-Africa Relations Go?," *Modern Diplomacy*, 6 April 2017, <https://moderndiplomacy.eu/2017/04/06/how-deep-can-south-korea-africa-relations-go/> (ac-

South Korea inaugurated diplomatic relations with African countries starting from 1960s – beginning with Benin (then Dahomey), Cameroon, Chad, the Republic of the Congo, Côte d’Ivoire and Niger. On the other hand, Gabon was the first African country to open an embassy in Korea. Gabon’s embassy in Seoul, established in 1975, was soon followed by Libya (1980), Nigeria (1987) and Ghana and Morocco (1988). However, relations with African countries was limited with the establishment of such diplomatic ties and embassies.⁸

As noted above, Korea’s search for formal recognition and political legitimacy shaped its Africa policy during the Cold War era. Although Korea’s primary concern was to counter the wealthier North,⁹ Pyongyang already had significant ties with newly-established African countries and attracted those countries with significant amounts of financial assistance and military aid.¹⁰ In addition to its aid activities in African countries, North Korea’s anti-Western propaganda also contributed its diplomatic superiority.¹¹

In order to gain diplomatic supporters and outpace South Korea, DPRK recognized the newly-independent African states, congratulated African leaders on the attainment of independence and rapidly expanded its diplomatic involvement in the region. As the number of independent African countries increased, so did their voting power in the UN General Assembly (UNGA). Having now the ability to influence decisions regarding the Korean Question in the UNGA, African countries occupied a larger role in DPRK’s foreign policy agenda.¹²

During the 1970s, Korean presidents followed various strategies to reverse the slow pace of relations with African countries. In 1973, Korean President Park Chung Hee abandoned the Hallstein Doctrine that prevented Korea from establishing diplomatic relations with the countries that recognized North Korea. This policy change was deemed urgent as the African countries started to form a large voting bloc at the UNGA in addition to the relevance of the Non-Aligned Movement (NAM) in UN voting (African countries constituted nearly half of the NAM members). During this period, Korea also embraced a practical diplomacy approach as well as the idea of entering the UN as two Koreas.¹³ Korea’s fear of international isolation coupled with the more pros-

cessed: 27.02.2019); Soyeun Kim, “Korea in Africa: A Missing Piece of the Puzzle?,” *LSE Ideas Special Report: Emerging powers in Africa*, SR016, (2013), 51-53.

⁸ Ndzende, *ibid*; Vincent Darracq and Daragh Neville, “South Korea’s Engagement in Sub-Saharan Africa: Fortune, Fuel and Frontier Markets,” Chatham House Research Paper, (2014), 7.

⁹ Kanik, *ibid*; Soyeun Kim, 2013, p. 53.

¹⁰ Manatsha and Sello, *ibid*, p. 191.

¹¹ Mi Yung Yoon and Chungshik Moon, “Korean Bilateral Official Development Assistance to Africa Under Korea’s Initiative for Africa’s Development,” *Journal of East Asian Studies* 14, (2014), 282.

¹² Barry K. Gills, *Korea versus Korea: A Case of Contested Legitimacy* (London: Routledge, 1996), 68-69.

¹³ Manatsha and Sello, *ibid*, p. 191; Yoon and Moon, *ibid*, p. 182.

perous DPRK's entry to the NAM in 1976, which enabled Pyongyang to maintain closer political intimacy with African countries. By the 1980s, DPRK had relations with about 40 African countries while Korea had only 28. In the early 1980s, the President Chun Doo Hwan promoted the South-South diplomacy and emphasized economic cooperation with the Third World countries.¹⁴

However, despite the attempts of subsequent Korean governments, Africa sustained its secondary status in Korea's international relations. Accordingly, the first visit by a Korean president to Africa took only in 1982 when the then President Chun Doo-Hwan visited Kenya, Nigeria and Gabon. The aim was again to gather support for South Korea's entry to the UN. It was believed that UN membership would not only assure more power to affect UN's work but it would also raise Korea's global position.¹⁵ In 1991, UN General Assembly admitted both the North and the South as members.¹⁶ Following the recognition of both Korea's by the UN and the end of the Cold War, Korea-Africa relations stagnated. In the following years, the number of Korean embassies and consulates in Africa fell from 18 to 13 while Korea started to pursue "northern diplomacy" and privilege its relations with the newly-established countries of the former Soviet Union.¹⁷

The 21st century saw a renewal in Africa policy of Korea, seeking to realize the vision of a "Global Korea" by contributing more to the international community.¹⁸ Increasing concerns over energy security also increased the attractiveness of Africa to Korea.¹⁹ During this period, Korea's Africa policy has become more institutionalized via different initiatives.²⁰ On the other hand, North Korea's influence in Africa declined due to financial constraints in contrast with Korea's remarkable economic growth.²¹ This gave Korea more room to expand its involvement in the continent. Korea's identity as a middle power also compelled Seoul to follow an increasingly global foreign policy and play

14 Darracq and Neville, *ibid*, p. 8; Manatsha and Sello, *ibid*, p. 191; Soyeun Kim, "Tracing the roots and domestic sources of Korea's ODA: Aid as a cold war statecraft for a middle income country," *Journal of International Cooperation Studies* 24, No.1 (2016), 93.

15 Gabriel Jonsson, *South Korea in the United Nations: Global Governance, Inter-Korean Relations and Peace Building* (World Scientific Publishing Europe Ltd., 2017), 5.

16 For long years, North and South Korea had only observer status at the UN without voting power as North Korea opposed separate membership. When the Soviet Union made it clear that it would no longer oppose Seoul's application for an independent UN membership, North Korean officials said it could also apply for separate membership in the United Nations. David E. Sanger, "North Korea Reluctantly Seeks UN Seat", *New York Times*, 29 May 1991. <https://www.nytimes.com/1991/05/29/world/north-korea-reluctantly-seeks-un-seat.html> (accessed: 14.02.2019).

17 Kanik, *ibid*; MOFA, "Africa", http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_4910/contents.do (accessed: 05.02.2019); Soyeun Kim, 2013, 55.

18 MOFA, "Africa", http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_4910/contents.do (accessed: 05.02.2019).

19 Tae-Hyung Kim, "South Korea's Strategic Relationships with Sub-Saharan Africa: Energy Security and Beyond," *The Korean Journal of International Studies* 8, No.1 (2010), 122.

20 Soyeun Kim, 2013, 51.

21 Manatsha and Sello, *ibid*, p. 191.

an active role outside the Northeast Asian region rather than solely aligning itself with the United States.²² As middle-power activism has become an important feature of Korea's foreign policy, Korea's engagement in multilateral organizations also accelerated. Korea's broadening of its focus from regional issues to global agendas had important implications in its Africa policy.²³

In 2006, the then President Roh Moo-hyun initiated the second state visit by a Korean President to Africa and visited three African countries - Egypt, Algeria and Nigeria. It was a part of Korea's multi-dimensional summit diplomacy with African and Middle Eastern countries. During his trip, President Roh announced "Korea's Initiative for Africa's Development" and pledged to increase Korea's ODA to Africa through this initiative.²⁴ This trip, along with the first Korea-Africa Forum held in Seoul in the same year signifies a new era in Korea-Africa relations. It is therefore no surprise that the year 2006 was heralded as the "Year of Friendship with Africa."²⁵ Diplomatic White Paper (2009) notes that "President Roh's visit to Africa, which was the first visit by a Korean head of state in 24 years, not only expanded the Korea-Africa diplomatic horizon, but also helped secure Korea's access to Africa's energy and mineral resources, further consolidating bilateral cooperation with African countries."²⁶ During the subsequent Roh Noo-hyun (2003-2008) and Lee Myung-bak (2008-2013) administrations, Seoul sought to enhance its presence in a number of African countries.²⁷

The Second Korea-Africa Forum was held in Seoul in 2009. During this forum, Korea made a commitment to double its ODA for Africa by 2012. In 2011, President Lee Myung-bak visited South Africa, the Democratic Republic of the Congo and Ethiopia in order to strengthen Korea's engagement with Africa. Under Lee Myung-bak presidency, African diplomacy was defined as a priority area. The Third Korea-Africa Forum was held in Seoul in 2012 that was resulted with "Seoul Declaration" and the "Action Plan." In 2016, President Park Geun-hye

22 Andrew O'Neil, "South Korea as a Middle Power: Global Ambitions and Looming Challenges," in *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda* (Ed.) Scott A. Snyder, (New York: Council on Foreign Relations, 2015), 81.

23 Yejoo Kim, "South Korea's changing political environment and the impact on its Africa policy," *African East-Asian Affairs*, No. 4 (2016), 128-131.

24 The primary purpose of the initiative was to triple Korea's ODA to Africa by 2008. Other contents of the initiative was to share Korea's development experience to African countries through development projects in different areas including information technology and education, increasing aid for medical and health care, resolving Africa's food shortage, cooperating with international organizations in order to increase the efficiency of Africa's development, developing Africa's trade capacity and expanding Korea's trade and investment with the region. MOFA, "Africa", http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_4910/contents.do (accessed: 05.02.2019); MOFAT, *Diplomatic White Paper*, (Seoul: MOFAT, 2006), 138-139.

25 MOFA, "Africa", http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_4910/contents.do (accessed: 05.02.2019); MOFAT, *Diplomatic White Paper: 2009* (Seoul: MOFAT, 2009), 111.

26 *ibid*, 111.

27 Yejoo Kim, *ibid*, p. 127.

made state visits to three African countries and also the African Union Headquarters. In the same year, the Forth Forum –which was initially scheduled for 2014 but was postponed- was held in 2016 at the African Union Headquarters in Addis Ababa, for the first time in Africa. The Forum aimed at enhancing cooperation in key areas including peace and security, economic development and human resource science and technology. In his opening statement, the Minister of Foreign Affairs, H.E. Yun Byung-se reiterated that Korea is committed to share its development experience with Africa.²⁸

According to Minister Yun Byung-se, President Park Geun-hye's Africa tour, the fourth Korea-Africa forum, the fifth bilateral ministerial meeting on economic cooperation and the ninth forum on bilateral industrial cooperation that all took place in 2016, made it a genuine "year of Africa" in Korea's diplomacy.²⁹ However, the deterioration of relations with North Korea under Kim Jong-un (2011-) forced Park Geun-hye (2013-2017) to shift Korea's focus to security issues and reorient its Africa policy. Korea's resource diplomacy shaped its Africa policy under Roh and Lee administrations that promoted Africa in Korea's foreign policy. However, Lee's successor, Park Geun-hye paid little interest to Korea's cooperation with Africa and focused on Korea's security challenge *vis-à-vis* North Korea.³⁰ The latest Diplomatic White Paper published annually by Korean Ministry of Foreign Affairs notes that "the advancing nuclear and missile capabilities of North Korea and continuing provocations increased tensions in the Northeast Asian region."³¹

As security issues occupy the primary importance in Korea's foreign policy, Africa was again relegated to a secondary priority.³² However, in an effort to build allies with the African countries against North Korea, Korea still seeks their support against North Korea's nuclear program.³³ On the other hand, Korea pledged to expand its participation in the United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO) to a level proportional with its status as a middle power.³⁴ Korean government claims that Korea has enormous capacity to contribute peace and security in the world not only because of its well-trained

28 African Union, "Fourth Africa-Korea Forum", 6 December 2016, <https://au.int/en/newsevents/31671/fourth-africa-korea-forum> (accessed: 15.02.2019); MOFA, "Africa", http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_4910/contents.do (accessed: 05.02.2019).

29 MOFA, "Press Releases: Outcome of the Fourth Korea-Africa Forum", 8 December 2016, http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=317866&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm= (accessed: 15.02.2019).

30 Yejoo Kim, *ibid*, pp. 126-130, 136.

31 MOFA, *Diplomatic White Paper: 2018* (Seoul: MOFA, 2018), 19.

32 Yejoo Kim, *ibid*, p. 126.

33 Hansol Park, "The Motivations of South Korea's Official Development Assistance to Africa", MA Dissertation, Central European University, Budapest, 2016, 44.

34 Tae-Hyung Kim, "South Korea's Overseas Troop Dispatch Policy," *Asian Politics & Policy*, 5, No.2 (2013), 167.

military but also because of its geographic distance from many of the conflicts and its economic and political standing in the world.³⁵ In order to increase its military cooperation with Africa, Korea participates in various UN peacekeeping missions. As of late 2018, Korea provides police and staff officers, experts and contingent troops to the following UN missions of MINUJUSTH (United Nations Mission for Justice Support in Haiti), MINURSO (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara), UNAMID (United Nations–African Union Mission in Darfur), INIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), UNMISS (United Nations Mission in South Sudan) and UNMOGIP (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan).³⁶ Korea is one of the largest donors to the UN. Yet, it currently provides only 623 UN peacekeepers and ranks 35th among all contributing countries.³⁷

Being “a consumer of security” for many years, Korea’s economic growth enabled the country’s transition to “a provider of global security.” South Korea sees international economic development as an instrument of global peace and security.³⁸ On the other hand, middle powers such as Korea provides military assistance to other countries for other reasons. This include gaining economic benefits, elevating their national reputation and strengthening their strategic position.³⁹ Korean ODA also serves similar foreign policy interests. Korea proclaims to serve as a bridge between rich and poor countries and its contribution to global development through aid legitimizes this discourse.⁴⁰ The following part will therefore focus its analysis on Korea’s ODA policy and its reflections on relations with Africa.

2. KOREA’S ODA TO AFRICA

Korea is a former aid receiving country. Post–World War II South Korea was an agrarian, underdeveloped and densely populated country with few natural resources.⁴¹ From 1945 to the late 1990s, Korea received \$12 billion in foreign assistance. The country successfully utilized this financial assistance for its industrial development by concentrating on the strategic sectors. The aid package

35 Tae-Hyung Kim, 2010, pp. 126-127.

36 United Nations, “Summary of Contributions to Peacekeeping by Mission, Country and Post Police, UN Military Experts on Mission and Troops”, 12 December 2018. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/5_mission_and_country_11.pdf (accessed: 21.02.2019).

37 United Nations, “Summary of Troop Contributing Countries By Ranking Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops”, 31 January 2019. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2_country_ranking_9.pdf (accessed: 21.02.2019).

38 Terence Roehrig, “South Korea, Foreign Aid, and UN Peacekeeping: Contributing to International Peace and Security as a Middle Power,” *Korea Observer*, 44, No.4 (2013), 623, 633.

39 Tae-Hyung Kim, 2013, p. 169.

40 Soyeun Kim, 2016, p. 92.

41 Youn-Job Chun, *South Korea in the Fast Lane: Economic Development and Capital Formation* (Oxford: Oxford University Press, 2017), vii.

South Korea received was one of the largest in the world at the time. Foreign aid contributed to political and economic stability, financed a substantial amount of country's investment and enabled the opening of new production facilities. It also formed the basis for the development of a number of important Korean firms. Korea's spectacular economic take off contributed to its emergence of a major industrial power.⁴² Having transformed from the world's most underdeveloped countries in the early 1960s to the world's eleventh largest economy and sixth largest exporter by 2015, Korea's development path is remarkable.⁴³

Following this sustained economic growth; Korea became a member of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in 1996 and applied to become a member of Development Assistance Committee (DAC) of OECD in 2006. After the review process, OECD verified that Korea's development cooperation program met DAC standards and Korea became a member of OECD-DAC in 2009.⁴⁴ As a former least developed country (LDC), Korea's entry to DAC does not only represent its rising status from a recipient to a donor country, it also implies that Korea is now accepted as one of the major donor countries in the field of development cooperation.⁴⁵ As the official documents underscores, Korea's transformation exemplifies one of the most successful stories in the history of international development. In an attempt to contribute to the global development agenda, Korea thus promotes its own model of economic development and its Saemaul Undong (New Village Movement)⁴⁶, launched in 1970 to modernize the rural economy and aimed at both rural and social development. Korean officials including Kim Young-mok, Head of the Korea International Cooperation Agency (KOICA), highlights that Korea has a moral obligation to share its development experiences and know-how with poorer nations.⁴⁷ In his keynote address at the 9th IISS (International Institute for Strategic Studies) Asian Security Summit, on June 4, 2010, Former President Lee Myung-bak reiterated that Korea is ready to repay its historical debts to the other nations and do its own part by providing the most effective form of aid to developing nations.⁴⁸ This reflects Korea's

42 *ibid*, pp. 306-324; MOFA, "Development Cooperation", http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5444/contents.do (accessed: 07.02.2019); Y-I Chun, *ibid*, pp. vii, 311-316.

43 Randall Jones, "Korea's Economy: Finding a new momentum", *OECD Observer*, October 2016. http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3649/Korea_s_economy:_Finding_a_new_momentum.html (accessed: 07.02.2019).

44 Axel Marx and Jadir Soares, "South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy," *International Development Policy* 4, No.2 (2013).

45 Jin-Wook Choi, "From a Recipient to a Donor State: Achievements and Challenges of Korea's ODA," *International Review of Public Administration* 15, No. 3 (2010), 37.

46 Park, *ibid*, pp. 42-43.

47 "Giving back to the countries that helped during the war", *Korea Joongang Daily*, 31 July 2013. <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2975339> (accessed: 07.02.2019).

48 "President's keynote address at Shangri-la Dialogue," *Korea.Net*, 4 June 2010. <http://www.korea.net>.

“wholehearted commitment to pay back its debts” to the world as an international donor.⁴⁹

Korea’s aid activities started prior to Korea’s DAD membership. For example, during 1960s, medical teams, medical supplies and equipment’s dispatched to Africa in addition to bilateral “aid-like technical cooperation projects” that were carried out in the region as part of Korea’s South-South cooperation policy.⁵⁰ In 1977, Ministry of Foreign Affairs and Trade of Korea (MOFAT)⁵¹ started to provide technical aid cooperation to developing countries in order to transfer its development experience.⁵² In 1987, Economic Development Cooperation Fund (EDCF) was set up in the Eximbank under the authority of the Ministry of Strategy and Finance (now Ministry of Economy and Finance) with the purpose of promoting economic cooperation between Korea and developing countries through the form of concessional loans.⁵³ In 1989, EDCF’s first loan agreement was signed with Nigeria for a railway improvement project.⁵⁴ This was followed by the establishment of KOICA in 1991. KOICA, acting under the authority of the Ministry of Foreign Affairs, is responsible from the disbursement of grants and implementation of technical cooperation projects.⁵⁵ This reflects the fragmented nature of Korea’s aid structure, defined by the OECD as a two-pillar system: KOICA is responsible from Korea’s grant aid policy while EDCF manages concessional loan policy. More than thirty ministries, agencies and municipalities are also involved in providing Korean aid⁵⁶ while presidential policy has an important impact on aid strategy.⁵⁷

However, foreign policy priorities have the largest influence on Korea’s aid policy. In 2016, Asian countries, having higher economic and diplomatic significance to Korea, received two-third of loans provided by EDCF, followed by Africa (22%) and Latin America (6%).⁵⁸ On the other hand, Vietnam (11.6%) is the largest recipient of Korea’s ODA in 2016. it is followed by Tanzania

net/NewsFocus/policies/view?articleId=81512 (accessed: 08.02.2019).

49 Soyeun Kim, “Bridging Troubled Worlds? An Analysis of the Ethical Case for South Korean Aid,” *Journal of International Development* 23 (2011), 812.

50 Soyeun Kim, 2016, 94.

51 In 2013, the Ministry was reorganized as the Ministry of Foreign Affairs. MOFA, “History.” http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5744/contents.do (accessed: 08.02.2019).

52 Hong-Min Chun, Elijah N. Munyi and Heejin Lee, “South Korea as an Emerging Donor: Challenges and Changes on its Entering OECD/DAC,” *Journal of International Development* 22 (2010), 790.

53 Economic Development Cooperation Fund (EDCF), “What is EDCF?” <https://www.edcfkorea.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=005004002001> (accessed: 07.02.2019).

54 EDCF, *Annual Report 2017, 30 Years of EDCF: Creating a Sustainable Future*, EDCF, 2017, 2, 18.

55 Korea International Cooperation Agency (KOICA), “KOICA at a Glance,” https://www.koica.go.kr/koica_en/3395/subview.do (accessed: 08.02.2019).

56 OECD, *Development Cooperation of the Republic of Korea: DAC Special Review* (Paris: OECD, 2008), 6.

57 Soyeun Kim, 2016, 91.

58 MOFA, *Korea’s ODA White Paper: 2017* (Seoul: MOFA, 2017), 47.

(4.1%), Ethiopia (4.0%), Philippines (3.9%), and Cambodia (3.3%). Korea's top five partner countries accounted for nearly one third of Korea's total bilateral ODA. Although Asia remains a priority region for EDCF, Africa also emerged as an important cooperation partner in the last decade.⁵⁹ This is in line with Korean government's efforts to further relations with African countries especially in the economic area. Following Korea's Initiative for Africa's Development declared by the former Korean President Roh Moohyun during his visit to Algeria, Egypt, and Nigeria in 2006, the volume of Korean ODA to Africa has gradually increased.

Korea's ODA in 2005 was around 700 million dollars. While it was concentrated in Asia, only 5% of bilateral ODA was sent to Africa, and sub-Saharan Africa received 3%.⁶⁰ As noted earlier, following Moohyun's visit, the Korea government pledged an ODA increase for African countries in order to eliminate poverty and socio economic development.⁶¹ The average amount of ODA to Africa between 2005-2014 was around \$332 million but the percentage of aid flow to the region has been less than 15%.⁶² As below table shows, Africa received \$358.8 million in 2015 and \$415.6 million in 2016. Being now the second largest region to benefit from EDCF support, Africa's share of support from EDCF increased from 21% in 2016 to 26% in 2017.⁶³

Table1: Korea's Bilateral ODA by Region and Income Group (\$ million)

| | 2015 | | 2016 | |
|--------------------|--------|-----------|--------|-----------|
| | Amount | Share (%) | Amount | Share (%) |
| Asia | 774.5 | 52.7% | 751.5 | 48.5% |
| Africa | 358.8 | 24.4% | 415.6 | 26.8% |
| America | 114.1 | 7.8% | 137.8 | 8.9% |
| Oceania | 8.8 | 0.6% | 8.9 | %0.6 |
| Europe | 4.4 | %0.3 | 1.5 | %0.1 |
| Unallocated | 217.1 | 14.8% | 236.2 | 15.3% |
| Total | 1468.8 | 100.0% | 1548.5 | 100.0% |

Source: Data compiled from EDCF, Annual Report 2017, 61.

⁵⁹ EDCF, *ibid*, p. 62.

⁶⁰ MOFA, 2006, p. 142.

⁶¹ Yoon and Moon, *ibid*, p. 280.

⁶² Sujung Kim, *ibid*, pp. 11-12.

⁶³ EDCF, *ibid*, pp. 26-28; Sujung Kim, "Trends and the Determinants of Korea's Official Development Aid (ODA) Allocation," Unpublished MA Thesis, International Institute of Social Studies, the Hague, the Netherlands, December 2016, 11; Yoon and Moon, *ibid*, p. 279.

Korea seeks to distinguish itself from other donor countries especially by advancing the following notions of “shared empathy” and “solidarity with developing nations” and by promoting itself as “sharing the colonial experience.”⁶⁴ However, the country has underperformed in the area of international development assistance despite its commitment to play a more prominent role in this field.⁶⁵ The fact that Korea ties its ODA to resource concessions or infrastructure contracts also receives criticism. On the other hand, the percentage of concessional loans compared to grants in addition to the large number of recipient countries decreases the effectiveness of Korea’s ODA. Although the portion of grants and untied aid is increasing, it is still lower than most of the DAC countries.⁶⁶ The fragmented nature of Korea’s development cooperation prevent the effective management of aid⁶⁷ while the lack of cooperation between various institutions responsible from the distribution of Korean ODA creates many insufficiencies. Different foreign policy agendas of each president couple with the lack of an integrated and programmatic aid policy also leads inconsistency.⁶⁸

OECD recommends Korea to reduce the percentage of tied aid and concessional loans, create a single institution with sole authority on Korea’s ODA policy, and strengthen partnerships with other donors and relief agencies.⁶⁹ Korean government acknowledges those problems pertaining to the ODA implementation system including “the lack of comprehensive ODA strategies, the lack of connectivity between loan and grant aid policies, and the fragmented grant aid system.” In order to address those issues and conduct ODA projects in a more integrated way, it set strategies for the year 2019.⁷⁰ Despite the problematic and fragmented nature of Korea’s ODA system, experts note that Korea has increased its positive impact in African countries, particularly in Rwanda. This is especially the result of KOICA’s presence in the continent.⁷¹

Korea’s ODA policy also aims at serving its national interests in Africa. For example, concessional loans usually target Middle Income Countries in order to establish commercial relations and get “quick results.”⁷² On the other hand,

64 Iain Watson, *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian perspectives on official development assistance* (London and New York: Routledge, 2014), 109-111.

65 Choi, *ibid.*, pp. 37, 47-48.

66 H-M Chun et al., *ibid.*, pp. 793.

67 Choi, *ibid.*, 37, pp. 47-48.

68 Soyeun Kim, 2016, pp. 91.

69 OECD, 2008, p. 7; OECD, *The DAC’s main findings and recommendations, Extract from: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018* (Paris: OECD: 2018).

70 MOFA, “ROK’s ODA Budget for 2019 Set at 3.4922 tln Won,” 22 June 2018, http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=319912&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm (accessed: 22.02.2019).

71 Ndezendze, *ibid.*

72 Watson, *ibid.*, p. 110.

oil-producing African countries of Angola, Egypt, Morocco and Algeria have been the major recipients of Korea's ODA to Africa.⁷³ Korea's increasing aid activities in the region along with the selection of recipient countries reflects the emerging resource diplomacy. Africa in Korea's ODA program thus intended to provide greater access to the continent's abundant natural resources.⁷⁴ As noted by H-M Chun et al., "Korea is under domestic pressure to use aid more 'strategically' to achieve as much influence as it can in gaining access to resources, energy, trade and investment deals... This explains why a larger amount does not go to the poorest countries, but to relatively rich oil-producing countries, ... with which a quid pro quo deal is more likely."⁷⁵ It is therefore no surprise that African resources and markets drive Korea's recent interest towards Africa stemming from Korea's resource scarcity.⁷⁶

3. KOREA'S QUEST FOR NATURAL RESOURCES AND AFRICA'S MARKET POTENTIAL

Before his official visit to Russia and Central Asia in 2004, President Roh used the term "resource diplomacy" that has since become the guiding principle of South Korea's foreign policy. In 2005, Korea was the world's 4th largest importer and 7th largest consumer of crude oil. However, oil imports took up 96.5% of the nation's energy supply with Middle East being the major import channel. Starting from 2000s, rising oil prices and political unrest in the Middle East compelled the Korean government to diversify its source countries. Strengthening relations with previously-neglected regions including Latin America, Africa and Central Asia have thus become a foreign policy priority. Resource-rich African countries could reduce Korea's heavy reliance on the increasingly unstable Middle East and provide an alternative in order to secure a steady supply of energy resources. The shortage of arable lands and growing population numbers also urged Korea to approach African countries. While the pursuit of food and energy security drives Korea's Africa policy, Korea's market-oriented economic growth forced Korean firms to search alternative markets abroad.⁷⁷ The recent report of the Korea International Trade Association (KITA) noted that Korea must seek a more diversified export market strategy in order to maintain its economic growth, as the USA and China, the country's two largest trading partners, adopt growing protectionist policies.⁷⁸

73 H-M Chun et al., *ibid*, p. 794.

74 Thomas Kalinowski and Cho Hyekyung, Korea's Search for a Global Role Between Hard Economic Interests and Soft Power," *European Journal of Development Research* 24, No. 2 (2012), 249-250.

75 *ibid*, p. 797.

76 Soyeun Kim, 2013, p. 65.

77 Darracq and Neville, *ibid*, p. 2; Kalinowski and Hyekyung, *ibid*, pp. 247-248; MOFA, 2006, p. 187; Yejoon Kim, *ibid*, p. 133.

78 *The Korea Herald*, "Expansion into Middle East, Africa critical amid protectionist trends: KITA", 25 March 2018, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180325000136> (accessed: 01.03.2019).

Korea is now the world's fifth largest oil importer⁷⁹ and energy security is still at the center of Korea's Africa policy. Consequent Korean governments therefore sought to expand its economic relationships with Africa that can provide many opportunities for *chaebols*, Korea's large business groups that pioneered export-led growth.⁸⁰ As below table reveals, Korea-Africa trade is on the rise since the early 2000s. Bilateral trade between South Korea and Africa increased threefold between 2001 and 2018. It reached \$25 billion in 2011, up from \$6 billion in 2001.

Table 2: Korea's Trade with Africa: 2001-2018 (billion \$)

| Year | Imports | Exports | Total |
|------|---------|---------|--------|
| 2001 | 2,088 | 3,979 | 6,067 |
| 2002 | 2,174 | 3,902 | 6,076 |
| 2003 | 2,523 | 4,144 | 6,667 |
| 2004 | 3,662 | 7,280 | 10,942 |
| 2005 | 3,520 | 8,034 | 11,554 |
| 2006 | 5,740 | 9,932 | 15,672 |
| 2007 | 6,058 | 11,266 | 17,324 |
| 2008 | 6,595 | 13,285 | 19,880 |
| 2009 | 4,487 | 12,975 | 17,462 |
| 2010 | 6,289 | 15,580 | 21,869 |
| 2011 | 6,883 | 18,122 | 25,005 |
| 2012 | 7,535 | 14,088 | 21,623 |
| 2013 | 8,633 | 15,162 | 23,795 |
| 2014 | 11,665 | 14,941 | 26,606 |
| 2015 | 7,067 | 11,561 | 18,628 |
| 2016 | 5,398 | 12,966 | 18,364 |
| 2017 | 7,056 | 10,659 | 17,715 |
| 2018 | 9,025 | 10,014 | 19,039 |

Source: Adapted from Trademap, <https://www.trademap.org/>

As of 2018, Korea's trade with Africa totaled \$19 billion but it accounts only 1,6 percent of Korea's total trade volume. From 2001-2015, Korea's trade with Africa steadily increased except for a brief dip first in 2009 and then in 2012. As of 2018, it remains below 2008 level. The sectoral and regional

⁷⁹ OECD, *OECD Economic Surveys: Korea 2018* (Paris: OECD, 2018), 15.

⁸⁰ *ibid.*, p. 13.

concentration is highly visible in Korea's trade with Africa. Korea imports mostly primary commodities such as mineral fuels and mineral oils from Africa while manufacturing products such as electronic and electro-appliances equipment, phones and transport equipment account a high percentage of its exports to Africa.⁸¹ On the other hand, Korea can easily meet Africa's increasing demand for capital and durable goods with its competitive products. As noted by Kang, "Korea and Africa trade is a typical North-South trade that Korea exports manufacturing goods to Africa and imports primary industry production."⁸²

Table 3: South Africa's Top Ten Trade Partners in Africa, 2018 (billion \$)

| | Imports | Exports | Total |
|---------------------|----------------|----------------|---------------|
| South Africa | 2,358 | 1,022 | 3,38 |
| Algeria | 1,965 | 0,949 | 2,914 |
| Egypt | 0,312 | 1,846 | 2,158 |
| Nigeria | 1,047 | 0,918 | 1,965 |
| Libya | 0,329 | 0,425 | 0,754 |
| Gabon | 0,559 | 0,011 | 0,570 |
| Morocco | 0,181 | 0,331 | 0,512 |
| Angola | 0,184 | 0,18 | 0,364 |
| Kenya | 0,056 | 0,259 | 0,315 |
| Ghana | 0,031 | 0,22 | 0,251 |
| Total | 6,838 | 5,981 | 12,819 |

Source: Adapted from Trademap, <https://www.trademap.org/>

As above table shows, South Africa is Korea's largest trading partner in Africa followed by Algeria⁸³, Egypt, Nigeria, Libya, Gabon, Morocco, Angola, Kenya and Ghana. While trade with the latter four countries are below half a billion, Korea's trade with these ten important markets accounts for two third of its overall trade volume.⁸⁴

⁸¹ See Bakary Traoré, "Korean-African trade techs up," *OECD Observer*, September 2016, http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/5639/Korean-African_trade_techs_up.html (accessed: 19.02.2019) and Trademap, <https://www.trademap.org/>

⁸² Gil Seong Kang, "Is Korea Exploiting Its Trade Potentials in Africa?: Gravity Equation Analysis and Policy Implications," *Korea and the World Economy* 15, No. 1 (2014), 100.

⁸³ Algeria is also Korea's only strategic partner in Africa.

⁸⁴ Korea's exports to Liberia is around \$1,4 billion, yet, Liberia is excluded in the table. This is simply because Korea's trade with Liberia includes vessels registered in that country but they are not owned by Liberians. Gil Seong Kang, "The Korea-Africa Partnership: Beyond Trade and Investment," *African*

Korea's export-led economic growth model enabled its postwar economic success. As the manufacturing sector become increasingly export-oriented, Korea searched new venues for Korean products.⁸⁵ On the other hand, the latest OECD Economic Survey of Korea notes that "unbalanced growth driven by exports and manufacturing has led to economic and social polarization... and the slowdown in Korea's export growth since 2011 raises concern."⁸⁶ So, in addition to securing Korea's energy supply, Africa also has the potential to enable the expansion of Korean firms and satisfy Korea's market-oriented needs.

Korean investments in Africa have increased dramatically especially in the last decade. South Korea's FDI (foreign direct investment) to Africa was \$16,9 billion as of 2001 while it reached \$373,6 million in 2009. Much of this investment concentrates on extractive industries. The 2011 data reveals that Korea's FDI also concentrates on a few countries. The following African countries account for approximately 95% of total Korean investments in Africa between 2003-2008: Madagascar (33%), Nigeria (18,9%), Libya (18%), South Africa (9,1%), Mauritius (8,4%), Egypt (3,5%), Ghana (2,4%) and Angola (2,2%).⁸⁷

The number of Korean companies investing in different African countries is also on the rise. Most of them are small and medium sized enterprises (SME), seen as an effective source of employment opportunities.⁸⁸ However, the government still plays the primary role in increasing economic engagement with African countries. Powerful government-owned corporations, present in the most strategic economic sectors, including oil (The Korea National Oil Corporation (KNOC)), gas, (the Korea Gas Corporation (KOGAS)), mining (the Korea Resources Corporation (KORES)), electricity (the Korea Electric Power Corporation (KEPCO)) and development and maintenance of land and housing (the Korea Land & Housing Corporation (LH)), contributes Korea's economic expansion in the region. On the other hand, in approaching African countries, Korea follows a similar strategy with that of the Chinese government and seeks to secure resource privileges or exploration licenses for Korean firms.⁸⁹

In addition to the triennial Korea-Africa Forum that brings together foreign ministers to discuss common issues, the Korea-Africa Economic Cooperation (KOAFEC) and the Korea-Africa Industry Cooperation Forum (KOAFIC) are the two other platforms launched to foster trade, industrial cooperation and bilateral economic relations between Korea and Africa. KOAFIC is managed

Development Bank, Africa Economic Review 2, No. 9 (2011), 2.

⁸⁵ Darracq and Neville, 2014, p. 3; O'Neill, *ibid*, p. 80.

⁸⁶ OECD, 2018, p. 13.

⁸⁷ Kang, 2011, pp. 4-5.

⁸⁸ MOFA, "Statement at Korea-Africa Business Forum," 30 October 2017, http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5689/view.do?seq=319301&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm= (accessed: 21.02.2019).

⁸⁹ Darracq and Neville, *ibid*, p. 7.

by Korea's Ministry of Trade, Industry and Energy while KOAFEC is jointly coordinated by the Ministry of Economy and Finance, the African Development Bank and the Korean Eximbank. In addition to KOAFEC and KOAFIC, the main initiatives that bring African and Korean business communities closer together,⁹⁰ Korea also organized the Korea-Africa Investment Forum in 2015 and held the Korea-Africa Business Forum and Cultural Exchange Festival in 2017. The Korea Trade Investment Promotion Agency (KOTRA), Korea's trade and investment promotion organization also has 124 overseas trade centers in 83 countries. KOTRA was established in order to expand SME's business in overseas markets and supporting their activities. Having nine overseas trade centers in Africa,⁹¹ KOTRA provides market information for Korean firms exploring business opportunities in Africa.⁹²

Despite Korea's increasing trade relations with Africa, trade volume with Africa remains marginal and Korean investments in Africa is below expected levels. As a relatively late-comer in Africa, Korea's efforts to increase its involvement in Africa's competitive resource market is far from producing tangible results. KNOC has signed memorandums of understanding with a number of African countries but they have not resulted in economic gains. On the other hand, Africa's market potential for Korean exports along with its rich natural resources will continue to attract Korean investments. African countries can also benefit from Korea's experiences and capabilities in the areas Korea has comparative advantage. Although Korean state-owned companies lead the way in Africa, Africa is becoming an increasingly important market for Korean private companies including Daewoo, Hyundai, Samsung, SK Group, Posco, LG and Kia. Those major companies having huge interests in the region are "brand-recognizable" and help to spread Korea's image in the region.⁹³

90 African Development Bank Group (AfDB), Korea: Partnership Overview." <https://www.afdb.org/en/countries/non-regional-member-countries/korea/> (accessed: 21.02.2019); AfDB, "The Korea-Africa Business Forum and Cultural Exchange," <https://www.afdb.org/en/news-and-events/the-korea-africa-business-forum-and-cultural-exchange-16819/> (accessed: 21.02.2019); Darracq and Neville, *ibid*, p. 6; MOFA, "Korea-Africa Investment forum takes place," 28 May 2018, http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=315276&srchFr=&srchTo=&srchWord=Foreign&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=212&titleNm= (accessed: 21.02.2019); MOFA, "Statement at Korea-Africa Business Forum," 30 October 2017, http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5689/view.do?seq=319301&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm= (accessed: 21.02.2019).

91 They are located in Maputo (Mozambique), Nairobi (Kenya), Lagos (Nigeria), Accra (Ghana), Khartoum (Sudan), Abidjan (Cote d'Ivoire), Dar es Salaam (Tanzania), Johannesburg (South Africa) and Addis Ababa (Ethiopia). Korea Trade Investment Promotion Agency (KOTRA), "Overseas Offices," <https://www.kotra.or.kr/kh/fttrader/fttraderEng.do> (accessed: 21.02.2019).

92 KOTRA, "History." <https://www.kotra.or.kr/foreign/kotra/KHENKT160M.html> (accessed: 21.02.2019).

93 Darracq and Neville, *ibid*, pp. 11-12; Kang, 2011, p. 4.

CONCLUSION

Korea is one of the fastest emerging partners of Africa along with China, India, Japan, Brazil, Russia and Turkey. Despite the country's increasing involvement in the continent, very few studies have discussed Korea's African engagement. This study aimed to contribute to the extant literature by exploring the main drivers behind Korea's contemporary interest in Africa. It argues that strengthening relations with African countries aims at serving Korea's political and economic interests. Korea's quest for UN membership shaped its Africa strategy during the Cold War era. During the early years of its engagement in Africa, Korea lacked a coherent and systematic Africa policy with focusing on short-term interests. After Korea's entry to the UN in early 1990s, Korea placed less emphasis on its relations with African countries.

Korea's renewed interest in the continent is driven primarily by economic factors. In its effort to diversify its suppliers from the volatile Middle East region, Seoul finds Africa as an alternative trade partner and an important market for Korean exports. While Korea increased its ODA to Africa mainly to achieve its energy-related interests, Korea's development cooperation with Africa also contributes to its global standing. As Korea's middle power diplomacy evolved, relations with Africa gained more currency in foreign policy. South Korea's transition from an impoverished recipient to a donor country enables the country to export its own model of development. Korea is in an ideal position to transmit its technology and expertise to African countries, which would in turn improve its image in the continent. On the other hand, being the only "recipient-turned-donor country in the world", Korea's ODA serves its middle-power activism.

Although Korea increased its ODA levels to Africa, Korean ODA is still below the average OECD level with Asia being the target area. Trade relations with Africa also remains low and concentrates on particular countries and sectors. Korean companies strive to gain large contracts in Africa's highly competitive energy market while Korea's ODA policy aims at achieving such resource privileges in the existence of more established powers in the continent. Recent tensions on the Korean peninsula also distract Korea's attention away from its relations with Africa. Despite all those challenges, Korea's engagement in Africa is likely to deepen in the very near future. The use of its ODA instruments and development assistance activities will enhance Korea's positive image and contribute to further its economic presence in the continent.

BIBLIOGRAPHY

AfDB “The Korea-Africa Business Forum and Cultural Exchange.” <https://www.afdb.org/en/news-and-events/the-korea-africa-business-forum-and-cultural-exchange-16819/> (accessed: 21.02.2019).

African Development Bank Group (AfDB). Korea: Partnership Overview.” <https://www.afdb.org/en/countries/non-regional-member-countries/korea/> (accessed: 21.02.2019).

African Union. “Fourth Africa-Korea Forum.” 6 December 2016. <https://au.int/en/newsevents/31671/fourth-africa-korea-forum> (accessed: 15.02.2019).

Akgemci, Esra. “Lula Döneminde Brezilya'nın Afrika politikası: “Güney-Güney” işbirliği nereye?” *Afrika: Ankara Üniversitesi Afrika Çalışmaları Dergisi* 1, No.2, (2012): 3-40.

Alpay, Yalın. “Çin Afrika'da Ne Yapıyor?” *Stratejik Araştırmalar Dergisi* No.14 (2009): 3-18.

Arslan, İbrahim. “Bir Ülke-Bir Kıta İlişkileri: Çin-Afrika Örneği.” *Yönetim Bilimleri Dergisi* 16, No.31 (2018): 125-142.

Ata, İlkey. “Çin-Afrika İlişkileri: Üçüncü Dünyanın İşbirliği.” *Stratejik Analiz* VII, No.99 (2008): 61-67.

Barış, Emre. “South Korea in Africa: From Arbitrary Foreign Policy to Win-Win Ideology.” ASC Infosheet 26: African Studies Centre, 2015.

Bayram, Mürsel ve Hüseyin Emiroğlu. “Afrika'da Artan Çin Nüfusunun Çok Yönlü Sonuçları.” *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* 4, No. 28 (2016): 501-516.

Choi, Jin-Wook. “From a Recipient to a Donor State: Achievements and Challenges of Korea's ODA.” *International Review of Public Administration* 15, No. 3 (2010): 37-51.

Chun, Hong-Min, Elijah N. Munyi and Heejin Lee. “South Korea as an Emerging Donor: Challenges and Changes on its Entering OECD/DAC.” *Journal of International Development* 22 (2010): 788-802.

Chun, Youn-Iob. *South Korea in the Fast Lane: Economic Development and Capital Formation*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Darracq, Vincent and Daragh Neville. “South Korea's Engagement in Sub-Saharan Africa: Fortune, Fuel and Frontier Markets.” Chatham House Research Paper, 2014.

Economic Development Cooperation Fund (EDCF). “What is EDCF?” <https://www.edcfkorea.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=005004002001> (accessed: 07.02.2019).

EDCF. *Annual Report 2017, 30 Years of EDCF: Creating a Sustainable Future*, EDCF, 2017.

Ermağan, İsmail ve Mürsel Bayram. “Çin’in Afrika Politikası,” *Dünya Siyasetinde Afrika I* içinde (Der.) İsmail Ermağan (sf. 49-72), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2014.

Eyryce Tepeciklioğlu, Elem ve Ali Onur Tepeciklioğlu. “Japonya’nın Afrika Politikası,” *Dünya Siyasetinde Afrika IV* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 63-88), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2017.

Eyryce Tepeciklioğlu, Elem. “Brezilya’nın Afrika Politikası,” *Dünya Siyasetinde Afrika III* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 115-142), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2016.

Eyryce Tepeciklioğlu, Elem. “Hindistan’ın Afrika Politikası,” *Dünya Siyasetinde Afrika V* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 21-49), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2018.

Eyryce Tepeciklioğlu, Elem. “Rusya’nın Afrika Politikası,” *Dünya Siyasetinde Afrika II* içinde (Der.) İsmail Ermağan, (sf. 35-60), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2015.

Fırat, Melek. “Hindistan’ın Afrika politikası,” *Afrika: Ankara Üniversitesi Afrika Çalışmaları Dergisi* 1, No. 2 (2012): 41-58.

Gills, Barry K. *Korea versus Korea: A Case of Contested Legitimacy*. London: Routledge, 1996.

Jones, Randall. “Korea’s Economy: Finding a new momentum.” *OECD Observer*, October 2016. http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/5649/Korea_s_economy:_Finding_a_new_momentum.html (accessed: 07.02.2019).

Jonsson, Gabriel. *South Korea in the United Nations: Global Governance, Inter-Korean Relations and Peace Building*. World Scientific Publishing Europe Ltd., 2017.

Kalinowski, Thomas and Cho Hyekyung. Korea’s Search for a Global Role Between Hard Economic Interests and Soft Power.” *European Journal of Development Research* 24, No. 2 (2012): 242-260.

Kang, Gil Seong. "Is Korea Exploiting Its Trade Potentials in Africa?: Gravity Equation Analysis and Policy Implications." *Korea and the World Economy* 15, No. 1 (2014): 97-128.

Kang, Gil Seong. "The Korea-Africa Partnership: Beyond Trade and Investment." *African Development Bank, Africa Economic Review* 2, No. 9 (2011).

Karadağ, Haluk. "Çin'in Afrika Siyaseti: İdealizm mi, Realizm mi?" *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* XXXIV, No. 2 (2015): 115-129.

Kim, Soyeun. "Bridging Troubled Worlds? An Analysis of the Ethical Case for South Korean Aid." *Journal of International Development* 23 (2011): 802-822.

Kim, Soyeun. "Korea in Africa: A Missing Piece of the Puzzle?" *LSE Ideas Special Report: Emerging powers in Africa*, SR016, (2013): 51-66.

Kim, Soyeun. "Tracing the roots and domestic sources of Korea's ODA: Aid as a cold war statecraft for a middle income country." *Journal of International Cooperation Studies* 24, No.1 (2016): 87-102.

Kim, Sujung. "Trends and the Determinants of Korea's Official Development Aid (ODA) Allocation." Unpublished MA Thesis, International Institute of Social Studies, the Hague, the Netherlands, December 2016.

Kim, Tae-Hyung. "South Korea's Strategic Relationships with Sub-Saharan Africa: Energy Security and Beyond." *The Korean Journal of International Studies* 8, No.1 (2010): 111-130.

Kim, Tae-Hyung. "South Korea's Overseas Troop Dispatch Policy." *Asian Politics & Policy* 5, No.2 (2013): 167-182.

Kim, Yejoo. "South Korea's changing political environment and the impact on its Africa policy." *African East-Asian Affairs*, No. 4 (2016): 126-151.

Kitchen, Nicholas. "Executive Summary." *LSE Ideas Special Report: Emerging powers in Africa*, SR016, June 2013: 4.

Korea International Cooperation Agency (KOICA). "KOICA at a Glance." https://www.koica.go.kr/koica_en/3395/subview.do (accessed: 08.02.2019).

Korea Joongang Daily. 31 July 2013. <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2975339> (accessed: 07.02.2019).

Korea.Net. 4 June 2010. <http://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=81512> (accessed: 08.02.2019).

Korea Trade Investment Promotion Agency (KOTRA). “Overseas Offices.” <https://www.kotra.or.kr/kh/ftrader/ftraderEng.do> (accessed: 21.02.2019).

KOTRA. “History.” <https://www.kotra.or.kr/foreign/kotra/KHENKT160M.html> (accessed: 21.02.2019).

Manatsha, Boga Thura and Gorata Boitumelo Sello. “Botswana-South Korea Relations under President Ian Khama’s Presidency: 2014-2018.” *Boleswa* 5, No.1 (2018): 188-206.

Marx, Axel and Jadir Soares. “South Korea’s Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea’s Development Cooperation Policy.” *International Development Policy* 4, No.2 (2013): 107-142.

Ministry of Foreign Affairs (MOFA). “ROK Missions Overseas,” <http://www.mofa.go.kr/eng/index.do> (accessed: 19.02.2019).

Ministry of Foreign Affairs and Trade of Korea (MOFAT). *Diplomatic White Paper*. Seoul: MOFAT, 2006.

MOFA. “Africa.” http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_4910/contents.do (accessed: 05.02.2019).

MOFA. “Development Cooperation.” http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5444/contents.do (accessed: 07.02.2019).

MOFA. *Diplomatic White Paper 2016*. Seoul: MOFA, 2016.

MOFA. *Diplomatic White Paper: 2018*. Seoul: MOFA, 2018.

MOFA. *Korea’s ODA White Paper: 2017*. Seoul: MOFA, 2017.

MOFA. “History.” http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5744/contents.do (accessed: 08.02.2019).

MOFA. “Korea-Africa Investment forum takes place.” 28 May 2018. http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=315276&srchFr=&srchTo=&srchWord=Foreign&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=212&titleNm= (accessed: 21.02.2019).

MOFA. “Press Releases: Outcome of the Fourth Korea-Africa Forum.” 8 December 2016. http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=317866&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm= (accessed: 15.02.2019).

MOFA. "ROK's ODA Budget for 2019 Set at 3.4922 tln Won." 22 June 2018. http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=319912&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm (accessed: 22.02.2019).

MOFA. "Statement at Korea-Africa Business Forum." 30 October 2017. http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5689/view.do?seq=319301&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm (accessed: 21.02.2019).

MOFA. "Statement at Korea-Africa Business Forum." 30 October 2017, http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5689/view.do?seq=319301&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm (accessed: 21.02.2019).

MOFAT. *Diplomatic White Paper: 2009*. Seoul: MOFAT, 2009.

Ndzendze, Bhaso. "How Deep Can South Korea-Africa Relations Go?" *Modern Diplomacy*, 6 April 2017. <https://moderndiplomacy.eu/2017/04/06/how-deep-can-south-korea-africa-relations-go/> (accessed: 27.02.2019).

O'Neil, Andrew. "South Korea as a Middle Power: Global Ambitions and Looming Challenges," in *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda*. (Ed.) Scott A. Snyder (pp. 75-89), New York: Council on Foreign Relations, 2015.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *OECD Economic Surveys: Korea 2018*. Paris: OECD, 2018.

OECD. *Development Cooperation of the Republic of Korea: DAC Special Review*. Paris: OECD, 2008.

OECD. *The DAC's main findings and recommendations, Extract from: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018*. Paris: OECD, 2018.

Park, Hansol. "The Motivations of South Korea's Official Development Assistance to Africa." MA Dissertation, Central European University, Budapest, 2016.

Roehrig, Terence. "South Korea, Foreign Aid, and UN Peacekeeping: Contributing to International Peace and Security as a Middle Power." *Korea Observer* 44, No.4 (2013): 623-645.

Sanger, David E. “North Korea Reluctantly Seeks UN Seat”, *New York Times*, 29 May 1991. <https://www.nytimes.com/1991/05/29/world/north-korea-reluctantly-seeks-un-seat.html> (accessed: 14.02.2019).

Subaşı Ertekin, Meriç. “Çin’in Büyüyen Enerji Talebinin Karşılmasında Afrika’nın Önemi,” *Igd Univ Jour Soc Sci*, No. 12 (2017): 189-222.

Tepebaş, Ufuk. *Büyük Güçler ve Afrika: “21. Yüzyılda Çok Boyutlu Afrika rekabeti”* İstanbul: Tasam Yayınları, 2010.

The Korea Herald. “Expansion into Middle East, Africa critical amid protectionist trends: KITA.” 25 March 2018. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180325000136> (accessed: 01.03.2019).

Trademap. <https://www.trademap.org/>

Traoré, Bakary. Korean-African trade techs up.” *OECD Observer*, September 2016. http://oecdoobserver.org/news/fullstory.php/aid/5639/Korean-African_trade_techs_up.html (accessed: 19.02.2019).

United Nations (UN). “Summary of Contributions to Peacekeeping by Mission, Country and Post Police, UN Military Experts on Mission and Troops”, 12 December 2018. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/5_mission_and_country_11.pdf (accessed: 21.02.2019).

UN. “Summary of Troop Contributing Countries By Ranking Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops”, 31 January 2019. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2_country_ranking_9.pdf (accessed: 21.02.2019).

Vural, Aysu. “Yumuşak Güç Stratejisi Çerçevesinde Çin’in Afrika Politikası.” *Avrasya Etüdüleri* 51, No.1 (2017): 123-152.

Watson, Iain. *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian perspectives on official development assistance*. London and New York: Routledge, 2014.

Yoon, Mi Yung and Chungshik Moon. “Korean Bilateral Official Development Assistance to Africa Under Korea’s Initiative for Africa’s Development.” *Journal of East Asian Studies* 14, (2014): 279-301.

The Current Situation and the Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan

Özbekistan Petrol ve Gaz Sektörlerin Günümüzdeki Durumu ve Geleceği

Teslim: 8 Aralık 2018

Onay: 26 Eylül 2019

Rovshan IBRAHIMOV*

Abstract

Uzbekistan is a former Soviet republic located in Central Asian region. This is the first state among the new independent energy rich countries formed after the collapse of the Soviet Union, which faced with the reality of reducing oil production and turning into its importer. The unique experience of the former producer of oil is very important, as other energy producers may also face with this situation. In addition, this factor is also interesting for countries and private companies that invest in energy projects in Uzbekistan and other countries of the former Soviet Union. In this connection, Uzbekistan' approach for further development of its energy sector can be preamble for studying, development of strategy and practical realization of this strategy in other Post-Soviet Union states. In this article provides a detailed description of the historical development of the energy sector in Uzbekistan, its current condition and prospects for its further development.

Keywords: *Uzbekistan, Central Asia, Oil, Gas, Energy Sector of Uzbekistan*

* Prof. Dr., Hankuk University of Foreign Studies E-mail: rovshanibrahimov@gmail.com

Öz

Özbekistan, Merkezi Asya'da bulunan eski Sovyetler Birliği cumhuriyetidir. Özbekistan, Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra ortaya çıkan yeni bağımsız enerji zengini ülkeler arasında, petrol üretiminin azalmasıyla onun ithalçısına dönüşen ilk devlettir. Geçmiş petrol üreticisinin bu durumla karşılaşmasının özel tecrübesi son derece önemlidir. Çünkü diğer enerji zengini devletler aynı durumla karşılaşabilirler. Bunun dışında, bu olgu Özbekistan ve diğer eski Sovet Birliği devletlerinin enerji sektörlerine yatırım yapan devletler ve özel şirketler için de ilgi odağı olabilir. Bu durumda, Özbekistan'ın kendi enerji sektörünün sonraki gelişim yaklaşımı, araştırma, strateji geliştirme ve pratik gerçekleştirilme için eski Sovyetler Birliği devletleri için örnek rolünü oynayabilir. Bu makalede Özbekistan enerji sektörünün tarihi gelişiminin detaylı anlatımı, günümüzdeki durumu ve gelecek gelişimi için öngörüler takdim edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Özbekistan, Merkezi Asya, Petrol, Gaz, Özbekistan'ın Enerji Sektörü*

INTRODUCTION

Uzbekistan is a former republic of the Soviet Union, which gained independence in 1991. The country is located in Central Asia and is adjacent to countries such as Kazakhstan, Turkmenistan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Afghanistan. Like the other two former Soviet republics located in Central Asia, Kazakhstan and Turkmenistan, they are endowed with hydrocarbon resources. However, in comparison with these countries, by their volumes, Uzbekistan is much inferior to its neighbors in the region. In any case, the main resource of Uzbekistan is natural gas.

Possessing energy resources is crucial factor for the development of this country. The availability of oil and gas for any state seems as a panacea in solving economic problems and even political goals. Uzbekistan is no exception. After gaining independence, this country began to actively seek ways to increase the extraction of its natural resources and markets. Natural gas along with cotton is the brand of this country. Oil production plays a smaller role. In this case, it was necessary to formulate a strategy for the development of energy deposits, oil and natural gas production for the domestic and foreign markets, as well as the search for and access to international markets for their implementation.

This article will consider the general situation of the energy sector in Uzbekistan. Information will be provided on the historical development of oil and gas production in this country, the situation in the energy sector after the country's independence. Separately, we will conduct an analysis of the formation and development of industry in the energy sector.

1. HISTORY OF THE UZBEK OIL AND GAS INDUSTRY DEVELOPMENT

It is worth noting that the history of the development of oil production by industrial means counts more than a century and a half period. As the demand for oil, which at that time was primarily used for lighting, increased, it became necessary to produce it volumetrically. Thus, in different parts of the world, active searches for oil fields and their development have been carried out. The presence of oil in Baku has been known since ancient times. It was so much that it seeped to the surface of the earth, after which it ignited in places, representing flames. It is not accidental that one of the meanings of the name Azerbaijan is designated as "the land of fires". As a consequence, the world's first well was drilled industrially in 1848 in the town of Bibi-Heybat, near Baku. However, the main development of deposits began only in 1872, after the necessary legislation was adopted. By 1900, Baku accounted for 95% of oil production in Tsarist Russia and 50% in the world. Despite the fact that the main source of oil production at that time was Baku, with small amounts of oil was also extracted in the region, which is listed today as Central Asia.

The presence of oil on the territory of present Uzbekistan was known in ancient times. As in the case of Azerbaijan, oil seeped to the surface of the earth

near the city of Andijan. Between 1870-1872 in the Fergana Valley, more than 200 oil sources were identified. However, industrial production of oil began only 10 years later. The first exploratory wells were drilled as far back as 1880 in the Fergana region. By 1883, four exploration wells had already been laid on the Lakan section.

Industrial oil development began in 1885, in the Shoresu area near Kokand. Oil was extracted from two wells. The extracted oil was processed into kerosene, which was then transported with arbes and camels in such large cities as Tashkent, Andijan, and Kokand. "Tashkent-Kokand" fuel oil was used as fuel on the railroad.¹

At the beginning of the century, the Chimion oil field was discovered in Uzbekistan. In 1906 in Fergana the construction of an oil refinery is being completed. Subsequently, in 1907, the deposit and the plant were acquired by the Nobel Brothers Company (The main destination of this company was Baku).² Before the revolution, oil production was also started in other fields. An important event was the introduction of the Chimion-Vannovskaya oil pipeline in 1908.³

The Revolution and the Civil War in Russia temporarily suspended the development of oil in the region. In 1924, the Uzbek Soviet Socialist Republic was created within the USSR. After the establishment of Soviet power, the nationalization of the fields was carried out and the state trust Uzbekneft was established. In 1925, Uzbekneft turned to the Azerbaijani oil industry association Azneft for help, and oil specialists from Baku were sent to Uzbekistan.⁴

During the Soviet period demand for development of the energy sector has increased. However, until enough time passed for Uzbekistan since it to become a major oil and gas producer. In any case, in the following years, new energy fields began to be commissioned. Oil production in Uzbekistan began to increase. The prospecting of promising deposits was carried out in the Bukhara-Khiva region and Surkhandarya. In the new regions, the Changyrtash, Neftabad, Kokaidy, Lialmikar gas fields were opened. The great importance and turning point for oil and gas industry in Uzbekistan was the discovery of the Khaudag field in 1934. In 1944 the first gas pipeline Andijan Oilfield - the city of Andijan was commissioned, due to which the gasification of the settlements of Uzbekistan began.

1 "Жахон" - История Нефтедобычи Узбекистана в Фактах и Цифрах", ("Jahon " - History of Oil Production in Uzbekistan in Facts and Figures"), *Central Asia*, 31.05.2002, available at 31 May 2002, <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1022791920>, accessed 20 March 2018.

2 "История Нефтегазовой Отрасли Узбекистана", ("History of the Oil and Gas Industry of Uzbekistan"), *Uzneftgas*, <http://www.ung.uz/ru/about/history>, accessed 20 March 2018.

3 "Жахон" - История Нефтедобычи Узбекистана в Фактах и Цифрах. "

4 Rovshan Ibrahimov, "The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan", available at 22 January 2016, <http://cabar.asia/en/rovshan-ibrahimov-the-current-situation-and-future-of-the-oil-and-gas-sector-in-uzbekistan/>, *Cabar Asia*, accessed 20 March 2018.

Despite the fact that during the war with Nazi Germany in 1941-1945, the main oil production center in the Soviet Union was Baku, in Uzbekistan, reconnaissance of new energy fields and oil production were also established. During the war, new oil fields such as Chukurlangar, Naiman, Talmazar, Shahrikhan, Khuzhaabad, and South Alamushuk were discovered. Despite the fact that the volume of oil produced was relatively small, during the war years, oil production increased 4-fold and in 1945 exceeded 478 thousand tons.⁵ At the same time, in 1944, an oil refinery was reconstructed and expanded, and a plant for the production of ozocerite was built.

After the war, the energy sector in Uzbekistan began to develop at a new pace. In 1953, the natural gas field - Setalantepa - was discovered in the Bukhara region.⁶ This event played a big role in the further development of Uzbekistan. It's possible to report this development as the starting point of formation of the gas industry in Uzbekistan. In the following years, other gas fields were discovered in this territory: Tashkuduk, Ki-Misk, Yangikazgan, Uchkyr. Thus, the Bukhara-Khiva oil and gas field was formed.⁷

An important event occurred in 1956, when the Gazli gas and oil field was discovered in the Bukhara-Khiva gas and oil region in the Romitan district of Bukhara, with reserves of 700 billion cubic meters.⁸ Thus, Uzbekistan is turning into a natural gas producer. Operation of Gazli field has started in 1961. Natural gas from this field is supplied to the industrial facilities of the Urals and to the European part of the Soviet Union. To transport gas, the Bukhara-Ural gas pipeline was built.

In the following years, new oil and gas fields have been opened in Uzbekistan. In 1985, a large oil and gas condensate field, Kokdumalak, was discovered, located on the border with Turkmenistan. This field is very important for the gas sector in Uzbekistan. This field accounts for up to 70% of the country's oil reserves. After Uzbekistan and Turkmenistan gained independence, in 1997 these countries signed an agreement, according to which, until 2012, part of the oil produced at the field was to be supplied free of charge to the Seydi oil refinery in Turkmenistan. The recoverable reserves of the field are estimated at 54.3 million tons of oil, 67.4 million tons of condensate, and 128 billion cubic meters of natural gas.

⁵ "Промышленность и Сельское Хозяйство Узбекистана на Службе Фронту", ("Industry and Agriculture of Uzbekistan on the Service for Front"), *VekNoviy.ru*, <http://vek-noviy.ru/istoriya-uzbekistana-1917-1991-g/promyishlennost-i-selskoe-hozyaystvo-uzbekistana-na-sluzhbe-frontu.html>, accessed 20 March 2018.

⁶ "The Natural Resources of Karakalpakstan", *Karakalpak.com*, <http://www.karakalpak.com/natural-resources.html>, accessed 20 March 2018.

⁷ Rovshan Ibrahimov, "The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan".

⁸ "The Natural Resources of Karakalpakstan".

In general, other oil deposits were explored in the Karakalpak Autonomous Republic (which is a part of Uzbekistan) Kashkadarya, Bukhara, Surkhandarya, Namangan, Andijan and Ferghana regions. The bulk of the oil reserves is concentrated in the Kashkadarya region.

An important event for the fuel and energy complex of Uzbekistan was the commissioning in 1972 of the Mubarek Gas Processing Plant in the Kashkadarya region, which at that time was one of the largest in the world. The commissioning of this enterprise marked the beginning of gas processing in Uzbekistan. Another large gas processing plant was built in 1980 in Shurtan.

2. DEVELOPMENT OF AN ENERGY STRATEGY AND THE SITUATION OF OIL AND GAS PRODUCTION AFTER INDEPENDENCE

According to BP statistical review of World Energy, published on June, 2016, the potential resources of oil in this country is about 0.6 billion tons (or 0,06 % of total world resources), natural gas - about 1,1 trillion cubic meters (0,6 % of world total resources).⁹ The oil and gas industry of Uzbekistan accounts for about 16% of the country's GDP, and in the revenue side of the budget, its share is more than 20%.

Currently, after independence, oil and natural gas are produced in five oil and gas regions: Ustyurt, "Bukhara-Khiva", South-West Gissar, Surkhandarya and Fergana. In general, during the entire period of exploration, 246 oil and gas fields were discovered in Uzbekistan.

Energy production in Uzbekistan in 2015 consists of 66 thousand barrels per day. It should be noted that oil production tends to be steadily reduced. So, for comparison, in 2005 the country produced 115 66 thousand barrels per day, almost twice as much as in 2015. At the same time, the decline in oil production continues. Thus, after becoming independent from the oil exporter, Uzbekistan has become its importer. It is the first among the former Soviet republics, which are energy producers, has faced the reality of its exhaustion.¹⁰ Oil production in Uzbekistan in 2017 decreased compared to 2016 by 6.3% and amounted to 806 thousand tons.

As for natural gas, in 2017, 56.4 billion cubic meters of gas was produced.¹¹ Uzbekistan is the third, in Eurasia after Russia and Turkmenistan and the 8th

⁹ "BP Statistical Review of World Energy", available at June 2016, <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>, accessed 20 March, 2018.

¹⁰ "BP Statistical Review of World Energy".

¹¹ "Добыча Нефти в Узбекистане Снизилась на 6,3%", ("Oil Production in Uzbekistan fell by 6.3%"), available at 12 February 2018, *Gazeta.ru*, <https://www.gazeta.uz/ru/2018/01/12/energy/>, accessed 20 March 2018.

in the world, by the volume of produced natural gas.¹² At the same time, unlike oil, there is insignificant but growth of gas production. In short, in 2005, the country produced 54 billion cubic meters of natural gas. As for consumption, in 2015, Uzbekistan consumed 50.3 billion cubic meters of natural gas.¹³ Which is a pretty high figure. Energy consumption in Uzbekistan is high. The economy of Uzbekistan is quite energy-intensive, the country ranks 10th in the world in terms of gas consumption.

Electricity in Uzbekistan is mainly produced from gas (in a word, 88.5% is provided by the natural gas-powered thermal plants and only 11.5% by hydro-power plants)¹⁴, provided that the percentage of population growth is very high in the state, the growth of consumption of oil products and gas in this country will continue.

Unlike oil, Uzbekistan is an exporter of natural gas. Thus, Uzbekistan exports gas to Russia, Kyrgyzstan, Kazakhstan and China. The main export fell to China. In 2016, this country supplied 4.37 billion cubic meters of natural gas for a total of up to \$ 689.79 million.¹⁵

However, due to the fact that domestic gas consumption is growing, the volumes of exported natural gas are decreasing every year. Growth in gas production is not keeping pace with rising consumption. For comparison, the export of natural gas from Uzbekistan in 2001 was 17.9 billion cubic meters of natural gas, and in 2012, was reduced to 13.4 billion cubic meters.¹⁶

After gaining independence, Uzbekistan, unlike other post-Soviet Central Asian countries, whose economies rely on oil and gas production, has managed to avoid a decline in the rate of oil and gas production. Moreover, over the period from 1991 to 1998, oil and condensate production increased from 2.8 million tons to a peak of 8.2 million in 1998, but in 2009 only 4.4 million tons were produced.¹⁷ In 2012 it was extracted 1.57 million tons of oil, the rest is accounted for by oil condensate. In 2013, it was produced even less - only 2.9 million tons. According to Uzbek officials, at the moment, Uzbekistan has oil reserves for 21 years and oil condensates for 25 years. About 60 percent

¹² "Uzbekistan, Energy 2017", *Global Legal Insights*, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/energy/global-legal-insights--energy-5th-ed/uzbekistan>, accessed 20 March 2018.

¹³ "BP Statistical Review of World Energy".

¹⁴ "Uzbekistan, Energy 2017".

¹⁵ "Китай в 2016 Году Увеличил Импорт Трубного Газа на 13%", ("China in 2016 Increased Import of Pipe Gas by 13%"), available at 31 January 2017, *Eadaily.com*, <https://eadaily.com/ru/news/2017/01/31/kitay-v-2016-godu-uvlichil-import-trubnogo-gaza-na-13>, accessed 20 March 2018.

¹⁶ "Uzbekistan, Gas Export", *Index Mundi*, <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=uz&v=138>, accessed 20 March 2018.

¹⁷ *Uzbekistan Mining Laws and Regulations Handbook*, Volume 1, (Washington: International Business Publications, DC, 2013), 129.

of the oil belongs to easily extractable.¹⁸ Uzbekistan is currently trying to increase oil production in the Surkhandarya oil and gas region. At the moment, the main reserves of heavy oil in Uzbekistan are concentrated in this region.¹⁹

However, the production growth was provided with a high price. Incorrect exploitation has led to depletion of already limited deposits. In addition, it should be noted that oil production in the republic is insignificant. In this case, the gas condensate is taken into account. However, in subsequent years in Uzbekistan, again in contrast to other former Soviet republics, there has been a decline in oil and gas production. And this trend is irrevocable. Reserves of oil and natural gas are depleted.

A slightly different picture is seen in the natural gas production sector. In 2014, Uzbekistan was on the 15th place in the world for the production of natural gas, extracting about 57.3 billion cubic meters of gas. But in the previous years it produced more. So, gas production in 2012 amounted to about 63 billion cubic meters. In addition, 273.6 thousand tons of liquefied gases were produced. In 2013, the country produced 55.2 billion cubic meters of natural gas. Mainly, gas is extracted in the areas of Gazli and Kashli. However, the figures in different sources may differ, since official statistics on the production of oil, gas condensate and natural gas in Uzbekistan are not published. It is believed that natural gas reserves in Uzbekistan will last for the next 25-30 years.

Uzbekistan is trying to increase the production of oil and gas, or at least to prevent its decline. One solution to this problem is to invite foreign energy companies with more financial resources and advanced technologies to explore and develop fields.

In this regard, Uzbekistan has taken an uneasy decision, to start attracting foreign energy companies for the production of oil and natural gas in the country. This process has been going on since the early 2000s.

In order to create the appropriate conditions for attracting foreign energy companies; considerable tax privileges for foreign investors were granted. In December 2001, the Law “On Production Sharing Agreements” was adopted, in 2002 - a new version of the Law “On Subsoil”.

As a result, a number of foreign companies, such as Russian Gazprom, LUKOIL, British-Canadian company Tethys Petroleum (in 2014 the company left Uzbekistan), Chinese CNPC were involved in the projects. These and other companies are involved both in the extraction of oil and gas, and in the formation of the production potential of the fuel and energy complex. At the same

¹⁸ Anthony Rome, “Oil and Gas of Uzbekistan”, *Eagle Ford Texas*, accessed at 29 December 2013, <http://eaglefordtexas.com/news/id/89/oil-gas-uzbekistan/>, available 20 March 2018.

¹⁹ Sara Rajabova, “Uzbekistan to Start New Oil, Gas Projects”, *Azernews.az*, accessed at 07 April 2015, <https://www.azernews.az/region/80033.html>, available 20 March 2018.

time, Uzbekistan has chosen a strategy not to involve energy companies from the United States and Europe, because of its foreign policy priorities, in order to avoid possible interference in the internal affairs of the country. At the same time, interest in the country was shown first of all by those countries that are neighbors with the Central Asian region and have geopolitical (Russia) and geo-economic (China) interests here. Therefore, the interest of the state-owned Russian Gazprom Company and Chinese CNPC is not accidental: both countries apply economic instruments for realizing their foreign policy interests. Simultaneously, Russia and China are importers of natural gas from Uzbekistan. For Uzbekistan itself, this is of great importance, because, this country and its neighbors, do not have access to the open seas. Therefore, the possibility of exporting natural gas from Uzbekistan to world markets is very limited. The main consumers located in the geographical proximity of Uzbekistan are, precisely, Russia and China. In addition, for the export of natural gas there is the necessary infrastructure. For example, the Central-Central Asia gas pipeline, which was built in Soviet times, is used for exporting gas to Russia. As for exports to China, a new pipeline was set up for this purpose, initiated by China, Turkmenistan-Uzbekistan-Kazakhstan-China, with the aim of importing gas from these Central Asian countries to China. In addition to attracting foreign investors, Tashkent also sees a way out of the current situation in the development of non-traditional types of hydrocarbon resources, like shale oil. Thus, the beginning of the exploitation of shale oil deposits is widely discussed in the country. In 2013, the state-owned company Uzbeckneftegaz started drilling operations at the Sangruntau field in Navoi region with reserves consists of 357 million tons.²⁰ The company hopes to increase oil production by 1 million tons per year due to this field. The total reserves of oil shale in Uzbekistan are estimated at about 47 billion tons,²¹ they are located at a relatively shallow depth of 600 meters. More than 60% of the territory of Uzbekistan is considered promising for their extraction.²² While Uzbekistan plans to independently develop this direction.

It should be noted that when processing from one ton of shale, from 110 to 250 kg of liquid hydrocarbon fuel and up to 40 kg of gas are obtained. Oil shale deposits are located in such deposits as Urtaulak, Baysun, Jam, Kulbeshkak, Sangruntau, Uchkyr. The main oil shale deposits are located in the Baysun mountains and in the Kyzylkum desert. Despite the great expectations on the implementation of the project for the production of oil shale, at the moment it is still not an easy task and requires specialization and appropriate technologies to ensure production.

²⁰ Aynur Jafarova, "Oil-shale Processing Plant to be Commissioned in Uzbekistan by 2016", *Azernews.az*, accessed at 17 April 2013, https://www.azernews.az/oil_and_gas/54032.html, available 20 March 2018.

²¹ Murat Sadykov, "Uzbekistan Says It Begins Shale Oil Drilling", *Eurasian.org*, accessed at 22 March 2013, <http://www.eurasianet.org/node/66728>, available 20 March 2018.

²² Rovshan Ibrahimov, *The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan*.

3. ENERGY INDUSTRIAL COMPLEX OF UZBEKISTAN

3.1 State-Owned Manufacturing Enterprises

As it was mentioned earlier, immediately after gaining independence, Uzbekistan continued to produce oil and natural gas on its own, without involving foreign energy companies, as happened in Azerbaijan and Kazakhstan. At that time, to continue the exploitation of existing deposits, the country did not need large investments and modern technologies. Therefore, Uzbekistan was able to maintain production of oil and gas in the first years after independence. At the same time, Uzbekistan decided not to resort to privatization in the energy sector, as it happened in Russia, where main assets in the sector were privatized. Therefore, all production of oil and gas, exploration of new deposits, transportation and storage of energy resources, were made by the state. At that time, the main strategy in the energy sector of Uzbekistan was to ensure the country's energy independence.²³ The main goal of this strategy was to completely provide Uzbekistan with all kinds of energy resources.

Over time, the priorities of the country's energy sector began to evolve. One of the main reasons for this process was that the oil reserves began to run low, and the consumption of energy resources grew. Thus, as it was said earlier, Uzbekistan has become an importer of oil and oil products.

It should be noted that after the election of Shavkat Mirziyoyev as the new president of Uzbekistan in 2016, large-scale reforms are being implemented in this area of the country's economy, including both structural reforms and changes in the production sector. The main objective of the ongoing reforms is to ensure more efficient use of available energy resources, and to ensure an increase in the profitability of the energy sector in Uzbekistan. In this case, a common strategy has been developed, in which the role of the state in ensuring the implementation of the assigned tasks is paramount. At the same time, Uzbekistan is considering opportunities for participation in private sector projects and foreign partners. Thus, Uzbekistan has gradually begun to reconsider its priorities, tangential to the country's energy sector.

After gaining independence, Uzbekistan paid special attention to the formation of the necessary structure to ensure the continuous and effective operation of the country's energy sector, which included the exploration and production of energy resources and their implementation. With the aim of developing its subsoil for extraction of oil and gas in 1992, the Uzbekneftegaz state oil and gas Industry Corporation was established in Uzbekistan. In December 1998, on the basis of this corporation, the National Holding Company Uzbekneftegaz was established with a three-level vertically integrated management sys-

²³ "НХК «Узбекнефтегаз» Отмечает 25 лет", ("ОС" Uzbekneftegaz "Celebrates 25 Years"), <https://nuz.uz/ekonomika-i-finansy/22784-nhk-uzbekneftegaz-otmechaet-25-let.html>, available 20 March 2018.

tem. The company is the main producer of oil and gas in the country, as well as a partner in consortia with foreign companies. Uzbekneftegaz is a monopoly operator of the oil and gas sector of Uzbekistan's economy was created by the decree of the President of Uzbekistan on May 3, 1992. Uzbekneftegaz incorporating six joint-stock companies:

1) Uzgeoburneftegaz performs geological exploration, exploration and production drilling of oil and gas wells; the structure was created by the decree of the President of Uzbekistan in 2006. In 2017, due to structural changes, it was renamed into Uzburneftegaz.

2) Uzneftegazdobycha specializes in the development of oil and gas fields, the extraction of oil, gas and gas condensate, as well as the processing of natural gas; As well as Uzgeoburneftegaz was established in 2006. The structure includes enterprises for the extraction of oil, natural gas, gas condensate, processing of natural gas with the production of liquefied gas, sulfur, stable condensate and polyethylene: Mubarekneftegaz, Shurtanneftegaz, OJSC Andijanefit, Dzharkurganefit, Ustyurtgaz, Gazlneftegazdobycha, Shurtan gas chemical complex, Mubarek Gas Processing Plant. In addition, the company manages repair and construction, service and transportation enterprises.²⁴

3) Uztransgaz carries out transportation and underground storage of gas, management of objects transporting natural gas; was established in 1998 and reorganized in 2006. The structure deals with the management of trunk pipelines, as well as the storage of natural gas. In addition, he is engaged in repair and adjustment of gas-pumping units.²⁵

4) Uzneftegazstroyinvest carries out design works, capital construction and arrangement of production, transportation, oil and gas processing facilities; was established in accordance with the decree of the President of Uzbekistan in 2006.²⁶ In 2017, in connection with the reform and reduction of the number of employees in Uzbekneftegaz, this structure was liquidated.

5) Uzneftegazmash produces machine-building products for enterprises and organizations of oil and gas and gas chemical complexes; was established in 1998. The structure of the structure includes such enterprises as the Oil and Gas and Chemical Engineering Plant, which specializes in designing, manufacturing and servicing equipment for oil and gas, oilfield and other industries. In addition, the structure includes the Andijan Experimental Plant, which produces spare parts for drilling equipment, the Kokand Mechanical Plant, which

²⁴ "Акционерное Общество «Узнефтегаздобыча» «, ("Joint Stock Company" Uzneftegazdobycha"), http://ung.uz/ru/about/structure/enterprises/dob_cnt, available 20 March 2018.

²⁵ "Акционерное Общество «Узтрансгаз» «, ("Joint-stock company" Uztransgaz"), <http://ung.uz/ru/about/structure/enterprises/uztransgaz>, available 20 March 2018.

²⁶ "Акционерная Компания «Узнефтегазстройинвест» «, ("Joint-Stock Company" Uzneftegazstroyinvest"), <http://www.uzngsi.uz/o-kompanii>, available 20 March 2018.

manufactures oil refining equipment and spare parts for them, the Bukhara Mechanical Repair Plant, which also produces oil refining equipment. In 2017, by decree of the President of Uzbekistan Uzneftegazmash was transformed into Joint Stock Company.²⁷

6) Uznefteprodukt handles the processing of hydrocarbons (oil and gas condensate), the production of petroleum products and liquefied gas, the conclusion of contracts for the supply of petroleum products and liquefied gas, including transit, the attraction of foreign investors and the implementation of foreign economic activities.²⁸

Includes several refineries (refineries) operating in Uzbekistan: Alty-Aryksky refinery, Fergana refinery and Bukhara refinery. It was created in 1998, then it was transformed in 2006. In 2017, as a result of the reform, UzGazOil.²⁹

In addition to these structures, in 2017, by the decree of the Uzbek President, Uzbekneftegaz established a limited liability company Neftgazexport, specializing in the export of Uzbek oil and gas products. In addition, all the structures within the company became joint-stock companies.

3.2 Oil Refining in Uzbekistan and Development of this Sector

The oldest enterprise in this area is the Alty-Aryk oil refinery, which was established back in 1906 and was known as the Vannovskiy refinery. The oldest oil refinery in Uzbekistan. The total annual processing capacity of this fuel-oil plant is about 3.2 million tons of oil. The plant is a subdivision of a larger Ferghana oil refinery. The distance between the two refineries is only 30 km.

In turn, the Ferghana Oil Refinery was built in 1959. It is worth noting that the construction of the Ferghana oil refinery is the key to the establishment of an unobstructed uncontrolled development in Uzbekistan, as well as the continuation of the development of business and transport in the long term. The problem of the formation of proximity in the immediate vicinity of the sources of extraction of raw materials and to places of consumption of fuel was repaired by construction, which does not have a nuclear power near the territory.

Its uninterrupted operation prevented a gap between the demand of Central Asian countries for petroleum products previously imported from other places, excluding their long-distance transport and the associated surplus operating and capital costs.³⁰

27 "Акционерное Общество «Узнефтегазмаш» «, ("Joint Stock Company" Uzneftegazmash"), <http://uzngm.uz/>, available 20 March 2018.

28 "Uznefteprodukt", <http://unm.ru/onas/okompani>, available 20 March 2018.

29 "ООО "UzGazOil" Реорганизуется", ("UzGazOil "is Being Reorganized"), accessed at 12 February 2017, http://www.ite-uzbekistan.uz/oilgas/rus/PressCentre/news.php?ELEMENT_ID=25002, available 20 March 2018.

30 "Ферганский Нефтеперерабатывающий Завод", ("Fergana's Refinery"), <http://fnpz.uz/rus/in->

It should be noted that the main problem with the processing of oil and gas in Uzbekistan is the high sulfur content. In 1995, the plant switched to the processing of local raw materials with a high content of sulfur compounds, and it was necessary to preserve the range and quality of its products in order to compete in the world market. In this regard, the Japanese company Mitsui and Toyo Engineering refurbished the plant. Thanks to the refurbishment of the plant in the produced oil products, it was possible to reduce the sulfur content. Sera itself is also in demand in the market. The plant produces about 60 types of petroleum products. The design capacity of the processing plant is 5.5 million tons of oil per year. In 1998, the Ferghana Oil Refinery established a joint venture with Texaco Holding Incorporated to produce high-quality lubricating oils.³¹

As for the Bukhara oil refinery, it was built after Uzbekistan gained independence in 1997 by a consortium led by the French company TECHNIP, when the country saw an increase in oil production during the upswing of production at the Kokdumalak field. This enterprise produces 10 types of products: high-quality grades of gasoline, diesel fuel and aviation kerosene. The design capacity of processing the plant is 2.5 tons of gas condensate per year.³²

In the period between 2013-2016, the second stage of Bukhara Oil Refinery was built. At this stage, production is expected to be 960,000 tons of gasoline, 706,000 tons of diesel fuel and 250,000 tons of jet fuel. Euro-3 standard a year.³³

It is worth noting that these companies are unprofitable. First of all, this is due to the fact that due to a shortage of raw materials, all refineries cannot operate at full capacity. So, following the results of 2013, the total net loss of the Ferghana oil refinery amounted to 224.5 billion soums (104.4 million dollars), the Bukhara refinery - 226.8 billion soums (105.4 million dollars). The load level of the Ferghana Oil Refinery in 2013 was only 25.9%. The situation at the Bukhara refinery is better - its workload was 64.4%. In this regard, the Government of Uzbekistan is carrying out a number of measures to improve the data of unprofitable enterprises. In this regard, it was decided to modernize and re-profile the Ferghana oil refinery. Thus, the plant can specialize in the production of high-quality lubricants and oils at the facilities of this enterprise. It is expected to attract foreign investors.³⁴

[dex.php?act=2](#), available 20 March 2018.

31 Rovshan Ibrahimov, "The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan".

32 Rovshan Ibrahimov, "The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan".

33 D. Azizov, "Uzbekistan to Build Second Stage of Bukhara Oil Refinery Until 2016", accessed at 4 April 2013, <https://en.trend.az/business/energy/2185746.html>, *Trend.az*, available 20 March 2018.

34 "Ферганский Нефтеперерабатывающий Завод Ждет Масштабную Модернизацию", ("Ferghana Oil Refinery Wants Large-Scale Modernization"), accessed at 17 June 2017, <http://ru.sputniknews-uz.com/economy/20170617/5636263/ferganskiy-neftepererabatyvaushii-zavod-jdet-rebranding.html>, available 20 March 2018.

Despite the shortage of raw materials for these enterprises, in 2005, when the oil production crisis was already apparent, Uzbekneftegaz, in partnership with Russian Petromaruz company, launched the Jarkurgan oil refinery in Surkhandarya region. Compared to the three abovementioned refineries, this refinery is relatively small and is able to process up to 130,000 tons of oil per year and receive gasoline, paraffin and bitumen. The raw materials for this plant are hydrocarbons from the Kakaidi, Lalmikor, Mirschodi, Uchkizil, and Khovdak fields located in the Surkhandarya region.³⁵

In 2017, Uzbekistan announced the construction of a new oil refinery in the Jizzakh province, located near South Kazakhstan. It is expected that the total capacity of the new plant will reach 5 million tons per year. This total amount of refining capacity in Uzbekistan will increase by almost 50%. It is expected that the plant will produce 3.7 million tons of gasoline, more than 700,000 tons of aviation fuel and 300,000 tons of associated products. The total cost of the project is \$ 2.2 billion. The plant will be commissioned in 2022. It is expected that the raw materials for this plant will be imported. So, Uzbekistan plans to build 95 km of pipeline to connect it with the Omsk-Pavlodar-Shymkent pipeline. Thus, oil for the refinery will come from Russia and Kazakhstan. The construction of the pipeline will replace the more expensive oil supplies, which are now being carried out by the railway.³⁶

With the management of this plant and pipeline, Uzbekistan hopes to cover the domestic demand for petroleum products, as well as reduce their cost. At the moment, there is a general decline in the production of a number of oil products in Uzbekistan. So, between 2010-2016, gasoline production with the country decreased by 26.2%, diesel fuel - by 8.3%, while imports of hydrocarbons increased 1.3 times.³⁷

4. GAS INDUSTRIAL PROCESSING INFRASTRUCTURE IN UZBEKISTAN

Along with oil refineries, Uzbekistan has a sufficiently developed gas processing complex. At the same time, they are of strategic importance for Uzbekistan, as unlike the Oil Refineries, raw materials for these enterprises are extracted in Uzbekistan itself and do not need to be imported.

One of the enterprises for gas processing, as mentioned above, is the Mubarek Gas Processing Plant (GPP). Mubarek Gas Processing Plant is a subsidiary of AK Uzneftegazdobycha and is one of the world's largest enterprises of this profile. It was opened in 1971; during Uzbekistan was a part of Soviet Union.

³⁵ Rovshan Ibrahimov, "The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan".

³⁶ "Uzbekistan Banks on Russian Oil for New Refinery", accessed at 26 May 2017, *Eurasian.org*, <http://www.eurasianet.org/node/83731>, available 20 March 2018.

³⁷ Kamila Aliyeva, "Russian oil Export Volumes to Uzbekistan in 2017 Disclosed", accessed at 11 January 2018, *Azernews.az*, <https://www.azernews.az/region/125354.html>, available 20 March 2018.

At present, the production capacity of the plant is about 30 billion cubic meters of natural gas and more than 570 thousand tons of gas condensate, plus GPP can produce 417,000 tons of sulfur per year. In 2016, MGP completed the project, according to which the company will also be able to produce granulated sulfur with a nominal value of 80,000 tons. Thus, this will allow the plant to increase exports, and hence its revenues. In addition, there is a great need for this product within the country. Considering that Uzbekistan is a large agrarian country, and that from granulated sulfur produces of mineral fertilizers, it is also possible to reduce the import of this product, which can also lead to cost savings. In addition to gas condensate, the plant also produces liquefied hydrocarbon gases.

Another project in the field of natural gas processing was implemented in 2009, namely the construction project on the basis of the Shurtan Gas Chemical Complex. Uzbekneftegaz, has attracted foreign companies, the Japanese Mitsui, the Japanese Toyo Engineering Corporation, the Japanese Nissho Iwai Corporation and the two of the Asea Brown Bovari Group, from Germany and Italy.³⁸ The annual capacity of this plant is 20 billion cubic meters of gas. The plant has four propane-butane mixture plants. This plant is capable of producing 104 thousand tons of liquefied gas with a separation of 56 thousand tons of propane, 48 thousand tons of butane, as well as 44 thousand tons of gas stable gasoline. The Shurtan Gas Chemical Complex processes natural gas with the production of ethylene, comonomer and polyethylene. More than 60% of the polyethylene produced is exported. Currently complex produces 75 000 ton of polyethylene per year. Wishing to increase export opportunities, Shurtan Gas Chemical Complex started to increase production of polyethylene to 125,000 tons per year. The total cost of the project is 400 million US dollars and will be completed in 2019.³⁹ However, it was subsequently decided to further increase the production of polyethylene. At the state level, an appropriate decision was made. In short, the total production of polyethylene is expected to increase to 450,000 tons per year. Along with this, the Shurtan Gas Chemical Complex plans to produce 1.5 million tons of quality synthetic fuel, including 743,000 tons of diesel fuel, 311,000 tons of jet kerosene, 431 000 tons of naphtha and 21,000 tons of LNG. It is expected that the plant will be able to achieve this goal by 2020.⁴⁰

In accordance with the course on in-depth processing of raw materials, Uzbekistan together with a consortium of Korean companies is implemented a project of the largest in Central Asia Ustyurt Gas Chemical Complex on the

³⁸ "Shurtan, Uzbekistan", <http://www.chemicals-technology.com/projects/shurtan/>, available 20 March 2018.

³⁹ Kamila Aliyeva, "Uzbekistan to Expand Capacity of Shurtan Gas Chemical Complex", *Azernews.az*, accessed at 4 April 2017, <https://www.azernews.az/region/110961.html>, available 20 March 2018.

⁴⁰ "Shavkat Mirziyoyev Appraised New Projects at the Shurtan Gas Chemical Complex", accessed at 24 February 2017, <http://uza.uz/en/politics/shavkat-mirziyoyev-appraised-new-projects-at-the-shurtan-gas-24-02-2017>, available 20 March 2018.

basis of the Surgil field. Uzbekistan is represented by the state corporation Uzbekneftgas. Uzbekistan is represented by the state corporation Uzbekneftgas. It was decided to attract foreign capital and the choice fell on South Korean companies. With South Korea, Uzbekistan has developed strong traditional economic relations that have evolved since the independence of Uzbekistan to the present day. On the part of the Korean side, the consortium included such companies as Korea Gas Corporation (KOGAS), Lotte Chemical Corporation, GS E & R. Construction of the plant was completed in 2015 and consists of five plants: gas separation plant, ethylene production plant, polyethylene production plant, polypropylene production plant, energy supply plant.⁴¹ The complex was commissioned on May 21, 2016. The opening ceremony was also attended by the Prime Minister of the Republic of Korea Hwang Kyo-ahn. The designed capacity of the enterprise allows processing 4,5 billion cubic meters of natural gas and 4 billion tank gas, 400 thousand tons of polyethylene and 100 thousand tons of polypropylene, as well as 100 thousand tons of pyrolyzed petroleum and other products.⁴²

In addition to Ustyurt Gas Chemical Complex, from South Korean Hyundai Engineering & Construction, another project has been implemented. To the help of this South Korean company is engaged in the construction of the technological part of the plant for the production of synthetic fuel in the Kashkadarya region in the south of Uzbekistan. The plant will process 3.5 billion cubic meters of gas and produce 864 thousand tons of diesel fuel, 304 thousand tons of aviation kerosene, 395,000 tons of naphtha and 11.2 thousand tons of liquefied gas per year.⁴³

Uzbekistan pays special attention to the reconstruction and construction of enterprises for the processing of natural gas. The reasons for this are several, in the first place, as it was said earlier, for geographical reasons. Uzbekistan is a country that does not have access to the high seas, so it depends on deliveries through pipelines, and this leads the country to a dependent position from its neighbors, which Uzbekistan does not want. As for the finished products, it can be exported to nearby ports or sold on the markets of the countries of the region. Transportation of finished products can be realized both by means of the railway, and by trucks.

The second reason is covering the needs of the domestic market in this product. Uzbekistan is forced to purchase chemical products from abroad. So only from January to April 2016, Uzbekistan purchased from Russia polypropylene for \$ 23.1 million.⁴⁴

⁴¹ "Ustyurt Gas Chemical Complex", <http://www.uz-kor.com/index.php/en/about>, available 20 March 2018.

⁴² "Ustyurt Gas Chemical Complex opened in Uzbekistan", *Kun.uz*, accessed at 22 May 2016, <http://kun.uz/en/news/2016/05/22/ustyurt-gas-chemical-complex-opened-in-uzbekistan>, available 20 March 2018.

⁴³ "Uzbekistan Builds Gas-To-Liquids Plant", *Uzdaily.com*, accessed at 26 January 2017, <https://www.uzdaily.com/articles-id-38244.htm>, available 20 March 2018.

⁴⁴ "Экспорт из России в Узбекистан «Полимеры Пропилена или Прочих Олефинов в Первичных

The third reason is the increase in revenues from the sale of finished products. It's no secret that the sale of finished products gives a lot more income than raw materials. In addition, the geographical neighbor of Uzbekistan is the largest consumer and importer of polyethylene, polypropylene and polystyrene and other chemical products.⁴⁵

Thus, the development of industry with a view to the production of final products is the paramount task of the next stage in the development of the country's energy strategy.

5. EXPORT OF NATURAL GAS

5.1 Current Condition of Gas Export from Uzbekistan

Uzbekistan, unlike the other countries of the former Soviet Union that have energy resources, does not export, but imports oil, as its production is not enough for this country. In addition, the export of crude oil from the country is banned at the official level. Oil is transported to Uzbekistan using oil pipelines Kumkol-Shymkent-Bukhara, Shymkent-Pakhta and by rail.

Since Uzbekistan does not have free volumes of crude oil, this country specializes in the export of natural gas. At the same time, despite the fact that Uzbekistan produces the third largest natural gas in the former Soviet republics after Russia and Turkmenistan, gas export from this country is comparatively insignificant. The reason for this lies in the fact that Uzbekistan has a large domestic gas consumption. In short, according to a statistical survey of BP, in 2014, Uzbekistan produced 57.3 billion cubic meters, while consumption was 48.8 billion cubic meters. For a country with a population of about 30 million people and a GDP of \$ 59.7 billion, such consumption speaks about the inefficient use of gas. For comparison, South Korea, with a population of 50 million people and a GDP of \$ 1.4 trillion, consumed 52.5 billion cubic meters in 2014. South Korea, which does not have its own energy resources, is forced to import them. Since it is a developed industrial state, in order to compete in the international market it needs to reduce the cost of production. One solution is to maximize the use of energy resources used in the production process. In general, Uzbekistan and South Korea are not exceptions in their categories. It is widely known that countries with energy resources tend to spend less efficiently than countries that have to import them.

Формах» “, (“Export from Russia to Uzbekistan” Polymers of Propylene or Other Olefins in Primary Forms “), *Ru-stat.com*, <http://ru-stat.com/date-M201601-201704/RU/export/UZ/073902>, available 20 March 2018.

⁴⁵ “Обзор Мирового Рынка Пластмасс (Полиэтилена И Полипропилена)”, (“Overview of the World Plastic Market (Polyethylene and Polypropylene)”), <http://tradeuzbekistan.com/ru/content/information/analiticheskie-materialy/obzor-mirovogo-rynka-plastmass-polietilena-i-polipropilena-1231>, available 20 March 2018.

Uzbekistan is taking measures to increase the efficiency of natural gas consumption in the country, but this process is very slow. One of such measures is a gradual increase in the price of gas for consumers within Uzbekistan. As the gas price rises, its consumption is less wasteful. In addition, a program on energy and gas savings by 2020 has been adopted, as a result of which the annual consumption of natural gas by the country's economy in 2020 in comparison with the level of 2013 should be reduced by 5-7%, and consumption by the population will remain practically at the level of 2015. According to calculations, the annual export of natural gas will increase by 2020 by 20%.

In a word, free volumes that Uzbekistan could export in 2014 amounted to 8.9 billion cubic meters. Uzbekistan exports its natural gas to Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and China. The main partners of Uzbekistan are Russia and China. Russia is the main importer of Uzbek gas, but the trend is that the volume of supplies is declining, mainly due to a decrease in the production of natural gas in Uzbekistan. So, in 2013 Uzbekistan delivered to Gazprom instead of the agreed 7.5 billion cubic meters of gas, only 5.65 billion cubic meters. For comparison, in 2009 Uzbekistan supplied Russia with 15.4 billion cubic meters. As for China, this is The country in 2013 received 6 billion cubic meters of Uzbek gas. Consumption of Uzbek gas in other importing countries is insignificant.

5.2 Export Transport Routes

Uzbekistan has no access to the open seas. However, its geographical location is unique, as neighboring countries also do not have access to the open seas. In addition to Uzbekistan, only Liechtenstein has this feature. This means that the total length of Uzbekistan's main gas pipelines that pass through the territories of several states is quite large. It exceeds 13 thousand km. The throughput capacity of Uzbekistan's gas transportation system is 55 billion cubic meters per year, which allows to ensure the transit of gas from Turkmenistan, as well as the supply of Uzbek gas for export. In the north-west of the country some sections of the trans-regional gas transportation systems Central Asia-Center and Bukhara-Ural are laid.

The Central Asia-Center pipeline was built in 1967 to transport natural gas within the Soviet Union. The pipeline, passing through the territories of Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakhstan and Russia, turned into an international transport corridor in 1991 after collapsing of Soviet Union. The current pipeline capacity is 40-50 billion cubic meters. Through this pipeline, Turkmenistan is also transported gas to Russia till the recent times. The pipeline is old and needs reconstruction and expansion of its capacity.

In 2002, the Gazli-Kagan gas pipeline with a total length of 67 km was commissioned, connecting the Ustyurt and Bukhara-Khiva oil and gas regions with export communications - the Central Asia-Center and Bukhara-Ural gas pipelines.

Deliveries of natural gas to Tajikistan are carried out through the Kalif-Dushanbe pipeline system, which is partially filled with Turkmen gas, as well as the 193 km Shurtan-Sherabad gas pipeline built in 2003. The gas pipeline allowed to abandon the transit of Uzbek gas through Turkmenistan and meet the needs of the population and industry in the south of Uzbekistan. The capacity of the gas pipeline is small, about 1 billion cubic meters per year. Gas is supplied to Tajikistan on a compensatory basis through the use of a transit gas pipeline in the Leninabad region.

The Bukhara-Ural gas pipeline is the main pipeline originates from the Gazli field, the length of which is 4464 km. The pipeline was built in 1966 to transport natural gas to the industrial regions of the Ural region of Russia, where main industrial enterprises concentrated: Magnitogorsk, Chelyabinsk, Sverdlovsk, Nizhny Tagil, Orsk. To date, this pipeline is badly worn, inefficient and in need of reconstruction. Currently this gas pipeline is used only in order to transport gas within the Uzbek, Turkmen and partially Kazakhstani sectors.

Another export route for Uzbek gas is the Central Asia-China gas pipeline. The gas pipeline originates on the border between Turkmenistan and Uzbekistan, passes through Uzbekistan and Kazakhstan and ends at the Chinese border point Khorghos. The length of the gas pipeline across Turkmenistan is 188 km, Uzbekistan - 525 km, Kazakhstan - 1,293 km, China - more than 4.86 thousand km. At the moment, three branches have been built, the fourth one is expected to be built - Turkmenistan-Uzbekistan-Tajikistan-Kyrgyzstan-China. The Chinese side will finance the construction of the gas pipeline.

CONCLUSION

Uzbekistan is on the verge of implementing a new energy strategy. It is based on the reality that the oil and gas sector in Uzbekistan is a sharp decline in oil and gas production. At the same time, if for a certain period of time there is an opportunity to increase the production of natural gas, since its resources are still available in a certain amount, the achievement of the same goal with respect to oil is highly unlikely, the known oil fields have dried up, and the expectation that in the near future it will be possible to open some new large oil field is less probable.

In this regard, at this stage Uzbekistan concentrates its attention on increasing natural gas production and achieving its effective use within the country. Therefore, it will be possible to increase the export of natural gas, which will lead to an increase in income of the country.

In addition, Uzbekistan has launched a large-scale policy of reconstruction and the formation of a broad range of oil and gas industries. Old enterprises are being reformed and new ones are being built. It should be noted that a very wide layer is formed in the oil and gas energy sector. After the formation of the industrial complex, the main task for Uzbekistan will be the formation of

transport corridors and the search for stable markets for the realization of finished products that will be produced at these enterprises. Part of the products will be in demand on the domestic market, but it is important that there are external markets for the sale of products, otherwise these companies will not be able to reach full capacity performance. Considering that its geographic neighbors Kazakhstan and Turkmenistan are also actively forming the oil and gas industry, one should expect competition for entering the markets not only with traditional producers and exporters, but also these former Soviet republics. Therefore, an important condition will be the transport infrastructure and proximity to the consumption markets, as well as the readiness of these markets to accept products from new producers.

References

1. Anthony Rome, “Oil and Gas of Uzbekistan”, *Eagle Ford Texas*, accessed at 29 December 2013, <http://eaglefordtexas.com/news/id/89/oil-gas-uzbekistan/>, available 20 March 2018.
2. Aynur Jafarova, “Oil-shale Processing Plant to be Commissioned in Uzbekistan by 2016”, *Azernews.az*, accessed at 17 April 2013, https://www.azernews.az/oil_and_gas/54032.html, available 20 March 2018.
3. “BP Statistical Review of World Energy”, available at June 2016, <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>, accessed 20 March, 2018.
4. D. Azizov, “Uzbekistan to Build Second Stage of Bukhara Oil Refinery Until 2016”, accessed at 4 April 2013, <https://en.trend.az/business/energy/2185746.html>, *Trend.az*, available 20 March 2018.
5. Kamila Aliyeva, “Russian oil export volumes to Uzbekistan in 2017 Disclosed”, accessed at 11 January 2018, *Azernews.az*, <https://www.azernews.az/region/125354.html>, available 20 March 2018.
6. Kamila Aliyeva, “Uzbekistan to Expand Capacity of Shurtan Gas Chemical Complex”, *Azernews.az*, accessed at 4 April 2017, <https://www.azernews.az/region/110961.html>, available 20 March 2018.
7. Rovshan Ibrahimov, “The Current Situation and Future of the Oil and Gas Sector in Uzbekistan”, available at 22 January 2016, <http://cabar.asia/en/rovshan-ibrahimov-the-current-situation-and-future-of-the-oil-and-gas-sector-in-uzbekistan/>, *Cabar Asia*, accessed 20 March 2018.
8. Murat Sadykov, “Uzbekistan Says It Begins Shale Oil Drilling”, *Eurasian.org*, accessed at 22 March 2013, <http://www.eurasianet.org/node/66728>, available 20 March 2018.
9. Sara Rajabova, “Uzbekistan to Start New Oil, Gas Projects”, *Azernews.az*, accessed at 07 April 2015, <https://www.azernews.az/region/80033.html>, available 20 March 2018.
10. “Shavkat Mirziyoyev Appraised New Projects at the Shurtan Gas Chemical Complex”, accessed at 24 February 2017, <http://uza.uz/en/politics/shavkat-mirziyoyev-appraised-new-projects-at-the-shurtan-gas-24-02-2017>, available 20 March 2018.
11. “Shurtan, Uzbekistan”, <http://www.chemicals-technology.com/projects/shurtan/>, available 20 March 2018.

12. “The Natural Resources of Karakalpakstan”, *Karakalpak.com*, <http://www.karakalpak.com/naturalresources.html>, accessed 20 March 2018.
13. “Ustyurt Gas Chemical Complex”, <http://www.uz-kor.com/index.php/en/about>, available 20 March 2018.
14. “Ustyurt Gas Chemical Complex opened in Uzbekistan”, *Kun.uz*, accessed at 22 May 2016, <http://kun.uz/en/news/2016/05/22/ustyurt-gas-chemical-complex-opened-in-uzbekistan>, available 20 March 2018.
15. “Uzbekistan Banks on Russian Oil for New Refinery”, accessed at 26 May 2017, *Eurasian.org*, <http://www.eurasianet.org/node/83731>, available 20 March 2018.
16. “Uzbekistan, Energy 2017”, *Global Legal Insights*, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/energy/global-legal-insights---energy-5th-ed./uzbekistan>, accessed 20 March 2018.
17. “Uzbekistan, Gas Export”, *Index Mundi*, <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=uz&v=138>, accessed 20 March 2018.
18. Uzbekistan Mining Laws and Regulations Handbook, Volume 1, (Washington: International Business Publications, DC, 2013), 129.
19. “Uznefteprodukt”, <http://unm.uz/ru/onas/okompani>, available 20 March 2018.
20. «Акционерное Общество «Узнефтегаздобыча»», («Joint Stock Company» Uzneftegazdobycha»), http://ung.uz/ru/about/structure/enterprises/dob_cnt, available 20 March 2018.
21. «Акционерная Компания «Узнефтегазстройинвест»», («Joint-Stock Company» Uzneftegazstroyinvest»), <http://www.uzngsi.uz/o-kompanii>, available 20 March 2018.
- «Акционерное Общество «Узнефтегазмаш»», («Joint Stock Company» Uzneftegazmash»), <http://uzngm.uz/>, available 20 March 2018.
22. «Акционерное Общество «Узтрансгаз»», («Joint-stock company» Uztransgaz»), <http://ung.uz/ru/about/structure/enterprises/uztransgaz>, available 20 March 2018.
23. “Добыча Нефти в Узбекистане Снизилась на 6,3%”, (“Oil Production in Uzbekistan fell by 6.3%”), available at 12 February 2018, *Gazeta.ru*, <https://www.gazeta.uz/ru/2018/01/12/energy/>, accessed 20 March 2018.
24. “Жахон” - История Нефтедобычи Узбекистана в Фактах и Цифрах”, (“Jahon “- History of Oil Production in Uzbekistan in Facts and

Figures”), *Central Asia*, 31.05.2002, available at 31 May 2002, <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1022791920>, accessed 20 March 2018.

25. “История Нефтегазовой Отрасли Узбекистана”, (“History of the Oil and Gas Industry of Uzbekistan”) ,*Uzneftegas*, <http://www.ung.uz/ru/about/history>, accessed 20 March 2018.

26. “Китай в 2016 Году Увеличил Импорт Трубного Газа на 13%”, (“China in 2016 Increased Import of Pipe Gas by 13%”), available at 31 January 2017, *Eadaily.com*,

<https://eadaily.com/ru/news/2017/01/31/kitay-v-2016-godu-uvelichil-import-trubnogo-gaza-na-13>, accessed 20 March 2018.

27. “НХК «Узбекнефтегаз» Отмечает 25 лет”, (“ОСС” Uzbekneftegaz “Celebrates 25 Years”),

<https://nuz.uz/ekonomika-i-finansy/22784-nhk-uzbekneftegaz-otmechaet-25-let.html>, available 20 March 2018.

28. “ООО “UzGazOil” Реорганизуется”, (“UzGazOil “is Being Reorganized”), accessed at 12 February 2017, http://www.ite-uzbekistan.uz/oilgas/rus/PressCentre/news.php?ELEMENT_ID=25002, available 20 March 2018.

29. “Обзор Мирового Рынка Пластмасс (Полиэтилена И Полипропилена)”, (“Overview of the World Plastic Market (Polyethylene and Polypropylene)”),<http://tradeuzbekistan.com/ru/content/information/analiticheskie-materialy/obzor-mirovogo-rynka-plastmass-polietilena-i-polipropilena-1231>, available 20 March 2018.

30. “Промышленность и Сельское Хозяйство Узбекистана на Службе Фронту”, (“Industry and Agriculture of Uzbekistan on the Service for Front”), *VekNoviy.ru*, <http://vek-noviy.ru/istoriya-uzbekistana-1917-1991-g/promyishlennost-i-selskoe-hozyaystvo-uzbekistana-na-sluzhbe-frontu.html>, accessed 20 March 2018.

31. “Ферганский Нефтеперерабатывающий Завод”, (“Fergana’s Refinery”), <http://fnpz.uz/rus/index.php?act=2>, available 20 March 2018.

32. “Ферганский Нефтеперерабатывающий Завод Ждет Масштабная Модернизация”, (“Ferghana Oil Refinery Wants Large-Scale Modernization”), accessed at 17 June 2017, <http://ru.sputniknews-uz.com/economy/20170617/5636263/ferganskiy-neftepererabatyvaushii-zavod-jdet-rebranding.html>, available 20 March 2018.

33. “Экспорт из России в Узбекистан «Полимеры Пропилена или Прочих Олефинов в Первичных Формах»», («Export from Russia to Uzbekistan»

Polymers of Propylene or Other Olefins in Primary Forms «), *Ru-stat.com*, <http://ru-stat.com/date-M201601-201704/RU/export/UZ/073902>, available 20 March 2018.

Cyber War: The Anatomy of the Global Security Threat by Julian Richards

Ali Kemal ŞERBET*

Rapid developments in information technologies and increasing dependency on the internet bring some new problems and threats to our lives. Among the others, cyber warfare came to the stage as the most important aspect of this new era. Military and political leaders defined cyberspace as the fifth domain of war alongside land, sea, air and space. This recognition also led to the creation of Cyber Commands in many countries. While risks of the cyber realm are widely accepted, conceptualising this area is really difficult and controversial. There are two problems which bear the discussions. The first problem is that cyber technologies are by definition technical issues and this forms a barrier in social scientists' mind and prevent them to analyse political, social and cultural aspects of this novel area. The second problem is that the speed of developments in cyber-space is very high and because of that analysis requires future predictions in order to handle possible challenges. This obligation lead to mix of the language of science fiction and scientific facts. So, there is a need to explain cyber threats to people who have basic technical information, without myths and within a clear framework. Julian Richards, Co-Director of the Centre for Security and Intelligence Studies of the University of Buckingham, exactly try to do that in his 91-pages book which is published in 2014 by Palgrave Macmillan.

In cybersecurity prioritising the range of threats is really difficult. So, Richards considers cyberwar within the wider context of cyber threats and cybersecurity. After some research, however, cases show that individuals/terrorist organisations show little interest in using the internet to cause damage to their targets. Because the consequences of cyber-attacks are not terrifying, they prefer explosions and conventional weapons. This means cyberwar happens in inter-state level which facilitates the categorisation of cyberattacks. Throughout his book, Julian Richards reprises a three-tier categorisation of cyber warfare threats.

* Milli Savunma Üniversitesi/Turkish National Defense University War Studies MA

First one is the category of information warfare. Using information for deriving benefits in conflict is not an unprecedented thing. New cyber technologies only allow new ways and mechanisms for collecting and utilising information. These types of attacks are closely associated with managing, shaping and perverting information around actual conflicts. He gave 2008 Russo-Georgian War and struggle between Israel and Hezbollah as examples of this category. Surprisingly he puts 2007 Estonia attacks also in the first category and considers this operation as examples of large-scale activism and vandalism, rather than act of war. According to him events fall under this category sometimes called as ‘war’ but they should be described as criminality, activism or vandalism.

The second category is that of cyber-attacks and operations which enable physical conflict on the ground, namely attacks on military networks and related systems that accompany and enable prosecution of actual conflict. By 2000s, thanks to rapidly accelerating advances in information and communication technology, national armies increasingly relied on the network-centric warfare in order to conduct battles successfully. Cyber activities which target, shape and seek to disrupt network communications in and around the military theatre are put into this category by the author. Again 2008 Russo-Georgian War and Israeli bombardment of Dayr az Zawr nuclear reactor in Syria in September 2007 given as examples of this second category. In this operation, Israel conducted cyber-attacks to Syrian air defence systems’ networks and make them dysfunctional to facilitate the air raid on the reactor.

The third category is the most controversial one. Cyber-physical attacks which have a real effect in the physical world in terms of death and destruction, and which could thus be described in similar terms to traditional attacks using armed forces. He argues that, as of 2014, discussions about these kinds of attacks based on possibilities rather than facts, as there was not specific attack which causes actual death or destruction on the ground. Debates about the category mainly come from the adaptability of the current LOAC framework on cyber-attacks in order to decide whether it can be described as an act of war or not. With some reservation, Stuxnet malware attack on the Natanz nuclear facility in Iran falls into this 3rd category. Maybe cyber-attack on SCADA system of a sewage plant in Australia in 2000 considered as a case for the last category because of its real-world effects.

While Richards tries to conceptualise cyber war, he also gives critical commentators such as Rid¹ and Lewis². Rid argues that activities that could reasonably called cyber will never be seen. According to him Estonian case, which is called as the first cyber war by many, more of a cyber blockade or act of rioting than of war. Throughout his book, Richards tries to keep a moderate

1 T. Rid (2012) “Cyber War Will Not Take Place”, *Journal of Strategic Studies* 35/1: 5-32

2 J.A. Lewis (2002) *Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS))

position and it might be good in order to depict anatomy of cyber war clearly, but on the other hand, this is his vulnerable point. Because of this manner, he could not construct strong arguments about his position and sometimes seems like he is stray away from the topic. When try to conceptualise a notion, critics about the topic should be answering with solid arguments. Also, some parts of the book flight from reality. Even there are strong evidences about cyber-attacks coming from China and Russia, Richards approaches these issues suspiciously and thinks these concerns may be derived from the Cold War mindset.

In conclusion, Julian Richards has tried to discuss “cyber war” concept in detail and explain this issue to people coming from non-technical backgrounds with fruitful cases and analogies. General aspects of this new global threat can be understood from this book. His three-tiered categorisation is very beneficial in order to conceptualise cyber war and distinguish it from other types of attacks occurred in cyber-space. However, his efforts to stand moderate prevented him from more comprehensive explanations. But still, this book can be a good base for other researchers in order to conceptualise cyber war more comprehensively and explanatorily.