

Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

# Milletlerarası Münasebetler Türk Yıllığı

Cilt 52 (2021)

Ankara University  
Faculty of Political Science

## The Turkish Yearbook of International Relations

Volume 52 (2021)

A. Bülent Meriç

**Devlet Olmayan Aktörlere Karşı Kuvvet  
Kullanılması: IŞİD ile Mücadele Örneği**

Gözde Turan

**Safe Area Theory and Practice: Security  
for Civilians or Creating New States of  
Exception during Humanitarian Crises?**

E. Tutku Vardağı

**Soft Tensions' on the Eastern  
Mediterranean and Reflections on  
Turkish Diplomacy: Meis and Samos  
Island Cases in the 1920-1930s**

Levent Kırval – Arda Özkan

**The Delimitation Dispute of the Maritime  
Jurisdiction Areas in the Eastern  
Mediterranean: Turkish Perspective Based  
on the Equitable Principles**



**Copyright 2021**

Department of International Relations,  
Faculty of Political Science, Ankara University, Ankara, Turkey.  
ISSN 0544-1943

*The Turkish Yearbook of International Relations* is a refereed interdisciplinary journal that covers both the general field of International Relations and the subject area of Turkish Studies. The views expressed in this *Yearbook* are not to be taken as representing the views of the Editors, the Assistant Editors, the Editorial Board, the Advisory Board, the Department of International Relations, or the Faculty of Political Science of Ankara University.

*The Turkish Yearbook of International Relations* is indexed in and abstracted by ProQuest International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Sage International Political Science Abstracts (IPSA), Index Islamicus.

**Editor**

Melek Fırat, *Ankara University* (mfirat@ankara.edu.tr)

**Assistant Editors**

Esra Altınova Telatar, *Ankara University* (ealtinova@ankara.edu.tr)

**Editorial Board:**

Melek Fırat, *Ankara University*  
Esra Altınova Telatar, *Ankara University*  
Çınar Özen, *Ankara University*  
Merih Öden, *Ankara University*

Selin Esen, *Ankara University*  
Luca Mezzetti, *University of Bologna*  
Rainer Arnold, *University of Resensburg*  
Emma Lundgren Jörum, *Uppsala University*

**International Advisory Board**

Ersin Onulduran, *Ankara University (emeritus)*  
Ömer Kürkçüoğlu, *Ankara University (emeritus)*  
İlber Ortaylı, *Ankara University (emeritus)*  
Çınar Özen, *Ankara University*  
Hasan Köni, *Kültür University*  
Mustafa Aydın, *Kadir Has University*  
Mustafa Türkeş, *Middle East Technical University*  
Atıla Eralp, *Middle East Technical University*

Norman Itzkowitz, *Princeton University*  
Dan Tschirgi, *American University in Cairo*  
Thanos Veremis, *Kapodistrian University of Athens*  
Pinar Tank, *Oslo Peace Research Institute*  
Tareq Y. Ismael, *The University of Calgary*  
Olexandre Pavliuk, *Institute for East-West Studies*  
Kostas Ifantis, *Kapodistrian University of Athens*  
Gerd Nonneman, *Georgetown University in Qatar*

**Director of Publication**

Ramazan Uzunoglu (ruzunoglu@ankara.edu.tr)

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Cebeci, Ankara, 06590 Turkey  
Tel: +90 312 595 1263 - Fax: +90 312 319 7736

Previous issues of this Yearbook are available online at  
[http://sbfdergi.ankara.edu.tr/index.php?bil=bil\\_tyearbook](http://sbfdergi.ankara.edu.tr/index.php?bil=bil_tyearbook)

Ankara University Press, 2021

**Milletlerarası Münasebetler**  
**Türk Yıllığı**  
**Cilt 52 (2021)**

**The Turkish Yearbook of**  
**International Relations**  
**Volume 52 (2021)**

Uluslararası İlişkiler Bölümü  
Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi

Department of International Relations  
Faculty of Political Science, Ankara University

**ISSN 0544-1943**

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ BASIMEVİ**  
İncitaşı Sokak No: 10  
06510 Beşevler / ANKARA  
Tel: 0 (312) 213 66 55  
Basım Tarihi: 31.12.2021

## Contents / İçindekiler

### Articles / Makaleler

- A. Bülent Meriç  
*Devlet Olmayan Aktörlere Karşı Kuvvet Kullanılması:  
IŞİD ile Mücadele Örneği* ..... 1
- Gözde Turan  
*Safe Area Theory and Practice: Security for Civilians or Creating  
New States of Exception during Humanitarian Crises?* ..... 37
- E. Tutku Vardağı  
*'Soft Tensions' on the Eastern Mediterranean and Reflections on  
Turkish Diplomacy: Meis and Samos Island Cases in the 1920-1930s*..... 61
- Levent Kırval - Arda Özkan  
*The Delimitation Dispute of the Maritime Jurisdiction Areas in the Eastern  
Mediterranean: Turkish Perspective Based on the Equitable Principles*..... 85



## **Devlet Olmayan Aktörlere Karşı Kuvvet Kullanılması : IŞİD ile Mücadele Örneği**

**A. Bülent Meriç\***

### **Özet**

Küreselleşme, uluslararası sistemin yapısını değiştirmektedir. Devlet olmayan kuruluşlar da, ulus devletlerin yanında, uluslararası sistemin aktörü konumuna gelmişlerdir. Sistemin değişiminin uluslararası güvenlik ortamına da çok belirgin etkileri olmuştur. Günümüzde devletler, birbirleriyle doğrudan çatışma ortamına girmekten kaçınmaktadırlar. Bunun yerine, savaş mı yoksa barış mı olduğu belirsiz koşullarda ve muharebe alanı belli olmayan, sivil ve asker arasındaki kesin ayırımın ortadan kalkmış bulunduğu, muğlak bir ortamda yürütülen mücadele ile hasımlarını yıpratmayı hedeflemektedirler. Devletler, uzun soluklu bu mücadelede devlet-dışı aktörler ve bilişim teknolojisindeki ilerlemeden yararlanmaktadırlar. İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminde, ulus devlet merkezli sisteme göre geliştirilmiş bulunan uluslararası hukuk ve Birleşmiş Milletler sistemi, bugünün siyasal, sosyal ve ekonomik gerçeklerine uyum sağlayamamaktadır. Bu durum özellikle uluslararası hukukun kuvvet kullanma doktrininde çarpıcı biçimde görülmektedir. Küresel güçler başta olmak üzere devletler, siyasi hedefleri uğruna, yorum yoluyla uluslararası hukuku farklı uygulayarak ve hatta bu hukuku ihlal ederek, kuvvet kullanmada sakınca görmemektedirler. Bunun en son ve göze batan örneği uluslararası toplumun IŞİD'e karşı mücadelesidir.

### **Anahtar Kelimeler**

Devlet-dışı aktörler, terörizm, uluslararası hukuk, kuvvet kullanma, IŞİD.

---

\* Doktora öğrencisi, Em. Büyükelçi, Öğretim Görevlisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, abmeric12@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7421-3987.

Makale geliş tarihi : 08.11.2021

Makale kabul tarihi : 14.12.2021

## Using Force Against The Non State Actors: Fighting Against The Islamic State of Iraq and the Levant

### Abstract

Globalization changes the architecture of the international system. Besides states, non-state entities have also become actors of international interaction. The evolution of the international structure inevitably has its bearing on the international security environment. Today, states refrain being in direct confrontation with each other. Instead, they prefer to wear out their adversaries by waging a latent struggle in an environment of complete ambiguity wherein there is no clear distinction between war or peace; civilian or military, battlefield or its hinterland. In these long-term struggles, states take profit of non-state entities as well as the stunning developments in information/communication technologies. The United Nations and international law, built on the premise of a system of solely nation states after the Second World War, do not conform any more with the political, social and economic realities of today. Inconformity between the norm and practice is more visible in the sphere of Doctrine of Using Force. States, especially global actors do not hesitate to use force, either by reinterpretation or if necessary, violation of international law, in order to reach their political objectives. The latest tangible example of this practice is the international community's fight against the Islamic State.

### Keywords

Non state actors, terrorism, international law, use of force, ISIL.

### Giriş

Yirminci yüzyıl, pek çok alanda hızlı ve ani değişimlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemin en önemli dinamiği, kendisini küreselleşme biçiminde göstermiştir. Neo Liberalizmin oluşturduğu arka plan önünde evrilmeye devam eden küreselleşme, ulus devlet bağlamında, uluslararası düzende üç değişikliği beraberinde getirmiştir: Birincisi, artık sadece ulus devletler değil, devlet-dışı oluşumlar da uluslararası sistemin aktörleri haline gelmişlerdir. İkincisi, demokratik bir devletin uluslararası alandaki başlıca fonksiyonu, önemli ölçüde toplumundaki değişik çıkarları ve talepleri dile getirmekle sınırlanmıştır. Devlet, uluslararası arenadaki yeni aktörlerin gündemlerinin takip edildiği bir mekanizma haline dönüşmüştür. Üçüncüsü ise, devlet, buna bağlı olarak uluslararası alanda önemli bir görev üstlenmiştir: Toplumundaki devlet-dışı



oluşumların uluslararası alandaki fiilleri de dahil olmak üzere, uluslararası hukuk yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak zorundadır.

Ulus devletlerin egemenliğinin aşınması uluslararası sistemin yapısının değişmesine yönelik bir süreci tetiklemiştir. Artık uluslararası sistem, klasik ulus devlet merkezli paradigma ile analiz edilemez hale gelmiştir. Devletin dışında uluslararası siyasi süreçte önemli rol oynayan ve bağlı buldukları devletten bağımsız hareket edebilen; devletlerin iç ve dış politikalarını etkileyebilen yeni aktörlerin ortaya çıkmasını değerlendiren “ulus-ötesicilik” (*transnationalism*), uluslararası sistemde klasik paradigmaya karşı yeni bir paradigmayı oluşturmuştur.

Soğuk Savaş sonrası dönemin bir başka özelliği ise, uluslararası güvenlik ortamındaki değişimdir. Soğuk Savaş döneminde tehdit devletlerden kaynaklanıyor ve konvansiyonel ya da nükleer silahlar gibi rakamlarla ölçülebilen araçlarla tespit edilebiliyorken; bugün, terörizm, siber saldırılar, psikolojik algı yönetimi gibi kolayca belirlenmesi zor araçlar da tehdidin kapsamına girmiştir. Öte yanda, teröristler ya da haydut devletlerin (*rogue states*) yanı sıra, terörist saldırılarda kullanılan kitle imha silahlarının yapımında kullanılan malzemelere ve tariflere internet üzerinden kolayca erişim olanağı, uluslararası toplumun karşılaştığı güvenlik sorununu oldukça karmaşıklaştırmıştır.

Günümüzde savaş fenomeninin klasik sınırlarının ötesine geçtiği, savaşın düzensizleştiği ve asimetrik hale geldiği açıkça görülmektedir. J.L. Gaddis’in de ifade ettiği üzere, “11 Eylül 2001 sabahı çöken sadece İkiz Kuleler değil, insanlığın uluslararası, ulusal ve bireysel güvenlik alanında kurumsallaşmış pek çok temel varsayımdır.”<sup>1</sup> Küreselleşme ile birlikte devlet-dışı aktörlerin uluslararası güvenlik ortamını da etkiliyor olması, geleneksel varsayımları geçersiz hale getirmiştir. Bugünün savaşları genellikle, 4. Nesil Savaş olarak da isimlendirilen gayri nizami savaş niteliğindedir. Thomas Hammes, söz konusu savaş olgusunu şu şekilde tanımlamıştır:

“4.Nesil Savaş, geleneksel savaş tanımının dışındadır. Savaş hali ile barış arasında; sınırları, cephesi ve muharebe sahası belli olmayan, sivil ve asker arasındaki kesin ayırımı ortadan kaldıran çatışma ortamıdır. Devletler gibi devlet-dışı aktörlerin de taraf olarak yer alabildiği; klasik gerilla hareketinin ve terörizmin, çağdaş yöntemleriyle yenilendiği bir savaş türüdür.”<sup>2</sup>

1990’ların başında SSCB’nin çökmesi, ABD’yi uluslararası sistemin hegemon gücü olarak ortaya çıkarmıştır. İktisadi planda neo-liberalizm, felsefi

---

1 J. L. Gaddis, *Surprise, Security and the American Experience*, Massachusetts, Harvard University Press, 2004, s.80.

2 T. X.Hammes, *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, St.Paul, MN Zenith Press, 2004, s.20.

planda ise post-modernizm ile desteklenen Yeni Muhafazakârlık (*Neo Conservatism*), 1980'lerin başından bu yana ABD'nin yönetiminde hâkim siyasal hareket olmuştur. Yeni Muhafazakârlar, 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde yaratılan ve sosyalizmin yayılmasını engellemekte işlevsel olan bütün küresel kurum, kuruluş ve örgütler ile uluslararası hukuku ABD'nin hegemonya alanını daraltıcı değerlendirmişler ve bunları zayıflatan dış politikalar uygulamayı tercih etmişlerdir. Bir diğer ifadeyle, bugün yaşanan 4. Nesil Savaş ortamının gelişmesinde ABD'nin önemli rolü olmuştur.

Uluslararası sistemin hala ana aktörleri olan ulusal devletler artık mecbur kalmadıkça doğrudan çatışma ortamına girmekten kaçınmaktadırlar. Teknolojide ve disiplinler arası iş birliğindeki gelişme neticesi, özellikle Rusya'nın Ukrayna'ya müdahale ettiği 2014 yılından bu yana, 4. Nesil Savaş konsepti çerçevesinde Birleşik Savaş'tan, Melez Savaş'a doğru bir evrim yaşanmıştır. Kendisi de evrimden geçen Melez Savaş alanında dış politikalarını ve askeri/sivil yeteneklerini dönüştürmekte başarılı olan devletlerin, küresel güç dengelerinin yeniden şekillendirilmesinde söz sahibi olmaları beklenmektedir. Gerek saldırı gerekse savunmada yaratıcılıklarını erken safhada ortaya koyarak belli bir güç çarpanını elde edebilenler, siyasi, askeri, ekonomik ve kültürel alanlarda köşe başlarını tutarak, rakiplerinin güçlenmesini engelleyeceklerdir. Buna bağlı olarak güç dengesi ve caydırıcılık gibi kavramlar Neo Realistlerin çizdikleri klasik kalıpların dışına çıkmaktadır. Ayrıca siyasi ve stratejik ortaklıkların türü de değişmekte; ulusal orduların sadece askeri doktrinleri değil, yapıları da köklü değişime uğramaktadır.

Uluslararası hukuk da yukarıda ana hatlarıyla özetlemeye çalıştığımız gelişmelerden payını almıştır. Michael J. Glennon'un ifadesiyle:

“Şu an uluslararası hukuk (özellikle kuvvet kullanma hukuku) bir tanesi de jure, diğeri ise de facto olmak üzere, iki sistemin paralel evreni içerisinde yaşamaktadır. De jure sistem, devletler arasında kuvvet kullanmayı düzenleyen, aldatıcı normlardan oluşan platonik bir dünyadır. De facto sistem ise, de jure sistemin reddedildiği, gerçek dünyada, kuralların düzenli şekilde ihlalinin ağırbaşlı şekilde ilan edildiği, fiili devlet uygulamalarından oluşmaktadır.”<sup>3</sup>

Diğer bir değişle uluslararası hukuk, uluslararası toplumun realitesine artık uymamaktadır. Bu gerçek en çok kuvvet Kullanma Doktrini'de görülmektedir. Devletler arasındaki güç ilişkilerine göre geliştirilmiş bulunan klasik Kuvvet Kullanma Doktrini devlet-dışı aktörleri, terörizmi ve gayri nizami savaş olgusunu

---

3 M. J. Glennon, *Military Action Against Terrorist Under International Law: The Fog of Law: Self-Defense, Inherence and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter*, *Harvard Journal of International Law and Public Policy*, Cilt 25, No 2, 2002, s.540-541.

dikkate almamaktadır. Günümüzde, küresel güçler başta olmak üzere, devletler ya uluslararası hukuku kendi ulusal çıkarlarına göre yorumlayarak ya da bilfiil ihlal ederek, kuvvet kullanmakta sakınca görmemektedirler. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, veto yetkisinin kullanılması nedeniyle etkisiz kalmaktadır. BM Antlaşması'nın 7.Bölümünde düzenlenmiş bulunan ortak güvenlik sistemi işletilememektedir. Böylece, klasik doktrinin yanı sıra, devletlerin keyfi uygulamalarından kaynaklanan bir örfi hukuk gelişmektedir. Uluslararası hukukun sosyal realiteye uygun hale getirilmesi ihtiyacı giderek kuvvetlenmekte ve bu bağlamda Birleşmiş Milletler (BM) gibi önemli uluslararası örgütlerin kurumsal yapıları ve kurucu anlaşmalarında köklü değişiklikler yapılması gerekmektedir. Bu makalenin amacı, küreselleşme, devlet egemenliğinin aşınması ve devlet-dışı aktörlerin uluslararası sahneye çıkması ile birlikte, uluslararası hukuk ve özellikle Kuvvet Kullanma Doktrini ile BM sisteminin nasıl dönüşüm geçirdiğinin değerlendirilmesidir. Başta küresel güçler olmak üzere, devletlerin kendi elleriyle gerçekleştirdikleri bu dönüşümün, özellikle 11 Eylül 2001 terör saldırılarından sonra görülen, savaş yöntemlerindeki akıl almaz değişim ile birlikte evrildiği şüphe götürmez bir gerçektir. Bu bakımdan, makalenin, sadece uluslararası hukukta Kuvvet Kullanma Doktrini değil, uluslararası politikada yeni nesil savaş üzerindeki literatüre de katkı yapacağı düşünülmektedir. Çalışmada, konu 4 başlık altında değerlendirilmiştir. Birinci bölümde, devlet-dışı aktörlerin uluslararası ilişkilerde artan rolü ve bunun yeni nesil çatışmalara katkısı üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde klasik Kuvvet Kullanma Doktrini'deki değişim değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde, devletlerin uluslararası terörizme karşı kuvvet kullanmalarının, klasik doktrin açısından ne ölçüde meşru olduğu incelenmiştir. Son bölümde ise, belirlemeye çalıştığımız kuramsal değişimlerin, uluslararası politikada güncelliğini koruyan IŞİD'e karşı mücadele örneği üzerinden somutlaştırılmasına gayret edilmiştir.

## **A. Uluslararası İlişkilerde Devlet-Dışı Aktörlerin Rolü ve Yeni Nesil Çatışmalar**

### **1. Kuvvet Kullanan Devlet-Dışı Aktörler**

Günümüzde uluslararası ilişkileri sadece devletleri ve devletlerin kurduğu uluslararası örgütleri dikkate alarak analiz etmek gittikçe zorlaşmaktadır. Ulus aşırı şirketler, bireyler, ticari amaç gütmeyen hükümet dışı örgütler ve dernekler, devlet merkezli uluslararası ilişkiler analizlerini arkaik hale getirmiştir. Uluslararası politikanın yanı sıra, devlet-dışı aktörler arasındaki ulus-ötesi ilişkiler de, devletlerin dış ilişkilerinde önemli bir paya sahip olmuştur. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki devrim, küresel piyasaları birbirine yaklaştırmış ve bunların rolünü artırmıştır. Bugün toplam sanayi üretiminin yarıya yakını çok uluslu şirketler tarafından gerçekleştirilmektedir. Şirketler, maliyetleri düşürebilmek için,

dıştan kaynak kullanımı (*outsourcing*) modeli sayesinde, küresel ağlara dayanan üretim tarzına yönelmiştir. Bu şirketlerin üretim yerlerine ilişkin kararların, devletlerin ekonomileri ve politikaları üzerinde güçlü bir etkisi bulunmaktadır. Öte yanda, ekonomik yaptırımlar ve ambargolar uluslararası politikada kilit araçlar haline gelmiştir. Sistemdeki önde gelen aktörler için jeoekonomi, jeopolitiğin yanında yeni bir rekabet alanı olarak hesaplamalara girmiştir. Ayrıca, ulus ötesi temasların sayısındaki büyük artışın yanı sıra, bunların uluslararası politika üzerindeki etkisinde de değişim olmuştur. Devlet-dışı kuruluşlar ve ağları, sınırlara bakmaksızın devletlerin karar mekanizmalarına nüfuz etmede oldukça etkindir. Pek çok devlette karar vericiler bu tür örgütlere angaje olduklarından, bunlar hükümetlerin ve medyanın dikkatini, tercih ettikleri konulara çekmekte oldukça başarılıdır. ABD gibi sert gücü büyük devletlerin bile, sahneyi bu yeni aktörlerle paylaştıkları ve onları kontrol etmekte sıkıntı çektikleri görülmektedir.

Küresel ağlardaki katılımcıların sayısındaki ve çeşitliliğindeki büyük artışı “çoğullaşma” olarak tabir etmek doğru olacaktır. Çoğullaşma, küçülen dünyada politika üretmenin zorluklarını ve buna bağlı olarak yaygın bir belirsizliği de beraberinde getirmiştir. Bugün dünyada pek çok devlet-dışı kuruluş eğitim, sağlık, güvenlik gibi geleneksel kamusal hizmetlerin dışında kalan iklim değişikliği, çevre kirliliği gibi birden çok devleti ilgilendiren meselelerde ‘küresel bir vicdan’ı temsil ettiği iddiasındadır. Demokratik yollarla seçilmiş olmadıkları halde, bazen, politikaları değiştirmek için hükümetlere ya da önde gelen iş insanlarına baskı yaparak; mevcut politikalar üzerinde kamuoyunun algısını değiştirerek, yeni normlar geliştirilmesine sebep olmaktadır. Güç kaynakları bakımından, bu yeni baskı grupları sert olmasa bile, önemli ölçüde yumuşak güce sahiptirler.

Devlet-dışı aktörlerin (DDA), üzerinde mutabakata varılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Josselin ve Wallace’a göre,

“DDA’lar sivil toplumdan, piyasa ekonomisinden veya devletin yönlendirilmesi dışında saiklerden kaynaklanan; tamamen ya da kısmen merkezi hükümetin mali desteği ve kontrolünden bağımsız olan; bir veya birkaç devlet ya da uluslararası örgüt içerisinde belli bir siyasi hedefe ulaşabilmek için çalışan kuruluşlardır.”<sup>4</sup>

Bu tanımın yetersiz olduğu aşikârdır. Öte yanda, tüm uluslar ötesi aktörler ulvi bir hedefe yönelmiş değildir. Bir kısım DDA’lar, devlete karşı ya da devletin/devletlerin yönlendirmesiyle, başka devlet/devletlere karşı siyasi hedeflerine ulaşabilmek için şiddete başvurmaktadır. Williams, şiddete başvuran DDA’ları altı kategoride değerlendirmektedir: Kriminal örgütler, asiler, milis

4 Daphné Josselin ve William Wallace, “Non-State Actors in World Politics: A Framework”, içinde *Non-State Actors in World Politics*, edit. Daphné Josselin ve William Wallace, (London: Palgrave Macmillan), 2001, s. 3-4.

kuvvetleri, savaş lordları, paramiliter kuvvetler ve terör örgütleri.<sup>5</sup> Bu çalışmada, soğuk savaş sonrası uluslararası ilişkileri ve uluslararası hukuku derinden etkilemesi göz önüne alınarak, terör örgütleri ve terörizm üzerinde durulmuştur.

## 2. Terörizmi Tanımlama Sorunu ve Terörizmin Türleri

Terörizm, günümüzde, sadece devletlerin değil, genel olarak uluslararası toplumun da barış ve istikrarını bozan en önemli güvenlik sorunudur. Küresel ölçekte yıkıcı sonuçlar doğuran uluslararası terörizm, tüm insanlığı tehdit eder hale gelmiştir. Terörizmin genel kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Bu husus, uluslararası toplumun terörizmle mücadelesinde çok büyük zafiyet yaratmaktadır. Genel ve kapsamlı bir tanımın olmaması, bir devletin teröristinin başka devlet tarafından ulusal kurtuluş savaşçısı olarak görülmesine yol açmaktadır. Böylece, terörizme karşı uluslararası iş birliği yapılması ve barışçıl çözüm yollarının uygulanması zorlaşmaktadır. Bir yanda devletler arasında sistemsal, ideolojik ve çıkar farklılıkları, diğer yanda uluslararası terörizmin devletlere, doğrudan çatışma eşiğine varmadan mücadele imkanını vermesi, terörün genel ve kapsamlı bir tanımının yapılmasını imkânsız hale getirmiştir. Sorun self-determinasyon hakkı ve ulusal kurtuluş hareketleri noktasında derinleşmektedir. Zira, terör ile ulusal kurtuluş mücadelesi arasında ayırım siyasi tercihe göre değişmektedir. Halbuki self-determinasyon hakkı ilke olarak sömürge yönetimi altında bulunan halklara tanınmış bir haktır.<sup>6</sup> Self-determinasyon hakkının tanınmış olması, terörü, bir mücadele yöntemi olarak haklı kılmamaktadır. Uluslararası kurtuluş hareketleri, mücadelelerini, uluslararası hukuka uygun biçimde yürütmelidirler.

Terörizmin türleri üzerinde doktrinde pek çok çalışma yapılmış olmasına karşın mutabakata varılmış bir sınıflandırmadan bahsetmek mümkün değildir. Taşdemir, terörizmi ülke-içi terörizm, devlet terörizmi, uluslar ötesi terörizm ve uluslararası terörizm olarak dört kategoride incelemektedir.<sup>7</sup> Ülke-içi terörizm, tek bir devlet içinde, hiçbir yabancı unsur, ilişki ya da katılımın olmadığı sistematik şiddettir. Devlet terörizmi ise, yine tek bir devlet içerisinde, söz konusu devletin vatandaşlarına karşı uyguladığı yaygın ve sistematik şiddet politikasıdır. Soykırım, insanlığa karşı suç ve hatta sistematik işkence, bu tür terörizmin örnekleri olarak nitelendirilebilir. Çalışmamızın konu alanına giren terör türü ise, uluslar ötesi

5 Phil Williams, *Violent Non-State Actors and National and International Security*, International Relations and Security Network (ETH Zurich report), 2008, s.9

6 Akif Kütükçü, *Uluslararası Hukukta Self-Determinasyon Hakkı ve Türk Cumhuriyetleri*, <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr> s.267.

7 Fatma Taşdemir, *Uluslararası Terörizme Karşı Devletlerin Ülkeleri Dışında Münferiden Kuvvete Başvurma Yetkisi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,, 2005, <https://www.dspace.ankara.edu.tr> s. 37-50.

terörizm ve uluslararası terörizmdir. Uluslar ötesi terörizm, sadece devlet-dışı aktörler tarafından gerçekleştirilen terör eylemleridir. Burada devletlerin müdahalesi bulunmamaktadır. Uluslararası terörizm ise, bir ya da daha fazla devletin desteği, himayesi veya kontrolü altında devlet-dışı aktörler tarafından gerçekleştirilen terör eylemlerini tanımlamaktadır.<sup>8</sup> Özellikle 1980'lerden sonra, uluslar ötesi terörizmin uluslararası terörizme evirildiği müşahade edilmektedir.

Uluslararası terörizm, savaş hukukunun (*jus ad bellum*) normları dışında kalan şiddet eylemleridir. Günümüzde gerilla savaşı ile terörizm çoğu kez iç içe geçmiş durumdadır. Bu ikisi arasındaki en önemli fark gerilla savaşında fiilin neticeye yönelik; terörizmde ise sembolik olmasıdır. Gerilla savaşçısı genelde askeri unsurları hedef alır ve bir coğrafi bölgeyi ele geçirmeye çalışırken; teröristlerin amacı, şiddeti sivillere ve sivil hedeflere de yönelterek korku yaymaktır. Devletlerin terör eylemlerine karışmaları, diğer devletlere, teröristlere olduğu kadar bunlarla iş birliği yapan devletlere karşı da kuvvet kullanmalarına meşru zemin hazırlayabilecektir. Dolayısıyla, her ne kadar zor olsa da, devletlerin uluslararası terörizme karışma düzeylerini belirlemek, mağdur devletlerin alacakları tedbirlerin meşruluğu açısından önem taşımaktadır.

### 3. Devletlerin Uluslararası Terörizme Karışma Yöntemleri

Taşdemir, devletlerin uluslararası terörizme karışma yöntemlerini, “devlet himayesi, devlet desteği, devlet toleransı ve devlet yetersizliği” olarak dört kategoride ele almıştır.<sup>9</sup> Devlet himayesinin, gizli devlet terörizmi ve devlet himayeli terörizm olarak iki şekilde yapıldığı müşahade edilmektedir. Gizli devlet terörizminde, bir devletin resmi unsurları terörist faaliyetlere doğrudan, fakat açık olmayan biçimde katılmaktadırlar. Terörizmi himayede, devlet, resmi unsurlarını doğrudan alana koymadan, terör eylemlerinin aktif planlamasını gerçekleştirmekte, yönlendirmekte ve kontrol etmektedir. Devlet destekli uluslararası terörizmde ise, bir devlet terörist unsurlar üzerinde fiili kontrole sahip bulunmadan, sadece bu örgütlere terörist eylemleri gerçekleştirmek için gerekli somut ve soyut araçları temin etmektedir. Devletin desteği, ideolojik, mali, askeri ve operasyonel olabilir.

Devlet toleransı durumunda, bir devlet, ülkesinde mevcut terör örgütlerini aktif bir şekilde desteklememekle beraber bunlara engel olmamakta; terör örgütlerini ülke dışına çıkarmak için bir gayret göstermemekte ve bunların faaliyetlerinin sona erdirilmesine yönelik talepleri geri çevirmektedir. Devletin yetersizliği durumunda ise, bir devlet, ülkesinde teröristlerin bulunduğu farkındadır ve bundan rahatsızdır. Ancak, ya ülke içi siyasi koşulların elverişli

---

8 *Ibid.*, s. 49.

9 *Ibid.*, s. 50-64.

olmaması ya da silahlı kuvvetlerinin konvansiyonel olmayan faaliyetlere karşı etkisiz olması gibi nedenlerle teröristlere karşı etkin önlemler alamamaktadır. Hangi devletlerin uluslararası terörizme ne şekilde ve ölçüde karıştıklarını belirleyen, uluslararası düzeyde kabul edilmiş kriterler mevcut değildir. Bunun neticesi, terörizm siyasi kalıplar içerisinde kendisine hayat alanı bulabilmekte ve devletler genellikle iş birliği yerine bireysel politikalar izlemeyi tercih etmektedirler.

#### 4. 4. Nesil Savaş

Devlet himayesinde ya da devlet destekli uluslararası terörizm, yeni nesil savaşın çok önemli özelliği ve yeni yüzü olarak karşımıza çıkmıştır. Böylece, bu yeni nesil savaş tarzı sadece terör ile karşı karşıya kalmış devletlere değil, uluslararası barış ve güvenliğe de yönelik bir tehdit haline gelmiştir. 4. Nesil Savaş'ta siyasi hedeflerin elde edilmesi için devlet-dışı aktörler yoğun biçimde kullanılmaya başlanmıştır.

4. Nesil Savaş, Amerikalı Albay W.S Lind ve arkadaşları tarafından geliştirilmiş bir kavramdır. Lind, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemin Soğuk Savaş koşullarında, iki süper güç arasında dehşet dengesinin kurulmasından sonra başvurulan bütün gayri nizami harp türlerini bu kategoride toplamıştır<sup>10</sup>. 11 Eylül 2001 günü ABD'nin siyasi ve ekonomik karar merkezlerine yönelik terör saldırılarından sonra ise, 4. Nesil Savaş, klasik bir gayri nizami harp türünün ötesine geçen biçimde karmaşık boyutlar kazanmış ve fark edilmesi zor olan Melez Savaş'a doğru evrim geçirmiştir. Artık savaşta düşman merkezli anlayıştan halk merkezli anlayışa geçilmiştir. Bir diğer ifadeyle, asker-sivil ayrımı olmayan melez mücadele stratejileri uygulanmaya başlanmıştır. Cephe kavramı ortadan kalkmış ve hayatımızın her alanı, fark edilmesi kolay olmayan bir mücadelenin cephesi haline gelmiştir.

4.Nesil savaşta, şiddetin olmaması anlamında barış dönemi; siyasi veya askeri gelişmelerin tetiklediği kriz dönemi ve krizlerin silahlı kuvvetler kullanılarak çözülmeye çalışılması olarak savaş dönemi olmak üzere birbirinden ayırabileceğimiz üç dönem iç içe geçmiştir. Barış ve savaş dönemleri iyice belirsizleşmiştir. Halk merkezli strateji ön plana çıkmıştır. Fetih anlayışı terk edilmiş, halkın beyni ve kalbini kazanabilecek “barış adamları”dan harekât bölgesinde yararlanılmaya başlanmıştır. Psikolojik algı operasyonlarının önemi artmış, askerî harekât alanında ise sıklıkla merkez, süratli intikal edebilen ve hafif

---

10 William S. Lind vd., “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Marine Corps Gazette*, 7 (10), Ekim 1989, s. 22-26.

silahlarla donatılmış tugay seviyesindeki birliklere kaymıştır.<sup>11</sup> Savaş olgusunun giderek sivilleştiği söz konusu yeni ortamda, beliren tehditlere karşı daha etkin mücadele için birçok devlet, ordularını yapısal reformdan geçirmek zorunda kalmıştır. Bu çerçevede, ABD'nin özellikle 2006 yılından bu yana yeteneklerini 4. Nesil Savaş'a göre geliştirmeye çalıştığı, ulusal savunma stratejisi belgelerinden anlaşılmaktadır.<sup>12</sup> Uluslararası politikada ve özellikle savaş ortamında gözlemlenen bu değişim, doğal olarak uluslararası hukukta da etkisini göstermiştir. Hukukun, sosyal realite, etik ve normların uyumu üzerinde kurulu bulunduğunu düşünecek olursak, uluslararası hukukun 2. Dünya Savaşı sonunda geliştirilmiş normlarının bugünün savaşının gerçeklerine uymadığını söyleyebiliriz.

## B. Uluslararası Hukukta Kuvvet Kullanma: Liberalizmden Yeni Realizme

Uluslararası hukukta Kuvvet Kullanma Doktrini, tarihsel süreç içerisinde, savaşların insani sonuçlarının ağırlaşması ile beraber realizmden liberalizme doğru evrilmiştir. Günümüzde ise, adım adım realizme geri dönüldüğü müşahede edilmektedir. Orta Çağın imparatorlukları için geçerli olan *hakkı savaş (bellum justum)* ve *haksız savaş (bellum in justum)* arasındaki ayrım, 1648 Vestfalya Barış Antlaşması sonrası ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla beraber etkisini yitirmiştir. Artık savaş; kendileri üzerinde bir nihai otorite olmamasının bir sonucu olarak egemenliğe sahip siyasal birimlerin istedikleri zaman başvurabildikleri bir doğal hak olarak görülmeye başlanmıştır. Devletlere, kuvvete başvurmada kendilerine en geniş hareket alanını yaratmak için *Kendini Koruma (self-preservation)* ve *Kendine Yardım (self-help)* kavramları ortaya çıkmıştır.

Kendini koruma, bir devletin yaşamsal çıkarlarının tehdit altında olduğu durumda kuvvet kullanma yoluna başvurulabileceğini savunan bir doktrindir. Bu gerekçe, meşru müdafaa dışında birçok farklı durumda öne sürülmüştür. Bunlardan en geniş yorumu, bir devletin, diğer devlete yönelmiş tehditte bir kusuru veya sorumluluğu olmasa bile, ikinci devletin gereklilik ileri sürerek kuvvet kullanılabilirliği. Kendini koruma öğretisi içinde günümüzde karşılaşılan en dikkat çekici uygulama izleme hakkıdır. Esasen izleme hakkı, deniz hukukunda tanınmış bir hak olup, karada bazı koşullara uyulması şartıyla yararlanılabilmektedir. Ülkesinde suç işlenen bir devlet, bu suçu işleyenleri kendi sınırları ötesinde de takip etme hakkına sahiptir. Ancak karada, sınır-ötesinde

11 Metin Gürcan, Savaşın Evrimi ve Teorik Yaklaşımlar, Teoriler Işığında Güvenlik, Savaş ve Çatışma Çözümleri, İstanbul, *Bilgesam Yayınları*, 2012, s. 70-129.

12 US national security strategy, march 2006, <https://www.whitehouse.archives.gov>  
US national security strategy, may 2010, <https://www.whitehouse.archives.gov>  
US national security strategy, february 2015, <https://www.whitehouse.archives.gov>  
US national security strategy, december 2017, <https://www.whitehouse.archives.gov>



takibin yapılabilmesi için, izlemenin gerçekleşeceği devletin açık onayının alınması gerekmektedir. Ayrıca, takip, suçun işlenmesinin hemen akabinde bir kamu otoritesi tarafından başlatılmalıdır.<sup>13</sup>

Kendine yardım doktrini de kendini koruma gibi, bir devletin hak ve çıkarlarının zarar göreceğini algıladığı anlarda, o devlete kuvvete başvurma hakkını tanımaktadır. Hak ve çıkarların tehlikede olup olmadığı durumu keyfidir ve ilgili devletin makamları karar vermektedir. Kendine yardım, kendini koruma amaçlı kuvvet kullanma yollarını da kapsamaktadır. Genelde, kendine yardım yollarına, diğer devletin belli bir konuda davranışını değiştirmesi için baskı yapmak amacıyla başvurulabilir. Kendine yardım ile meşru müdafaaı birbirinden ayırmak ve kendine yardımı sadece *Zararla Karşılık* ve *Karışma* durumları için kullanmak bugün zorunludur<sup>14</sup>.

Birinci Dünya Savaşından sonra, Milletler Cemiyeti'nin kurulmasıyla beraber, kuvvet kullanmada realizmin yerini liberalizme, yani uluslararası iş birliğine öncelik veren yaklaşımlara bırakmış olduğu görülmektedir. Milletler Cemiyeti Misakı, cemiyet üyesi devletlere uyumsuzlukları barışçıl yollarla çözme ve bu yollar tüketilinceye kadar savaşa başvurmama konusunda yükümlülükler getirmiştir. Savaş bir bütün olarak yasaklanmamış, sadece meşru ve meşru olmayan savaş arasındaki ayrım ortaya konulmuştur. Müteakip dönemde, ABD Dışişleri Bakanı Kellogg ile Fransa Dışişleri Bakanı Briand arasında, 27 Ağustos 1928 tarihinde Paris'te imzalanan ve bilahare 63 devletin katıldığı pakt, savaşın yasaklanmasında örf ve âdet hukukunun oluşmasında önemli role sahiptir. Ancak, Paris Paketi, Milletler Cemiyeti Misakı'ı ihlal eden devletlere karşı nasıl ve hangi yollarla zorlama tedbirleri alınacağını öngörmemiş; meşru müdafaa hakkının parametrelerini de açıkça düzenlememiştir<sup>15</sup>. Bununla beraber Pakt, BM Anlaşması'nın 2/4. maddesinde, kuvvet kullanmanın yasaklanmasının yolunu açmıştır.

## 1. Geleneksel Doktrin

İkinci Dünya Savaşından sonra kuvvet kullanma konusundaki esas norm, Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 2/4. maddesinde kayıtlı olan kuvvet kullanma yasağıdır. Uluslararası ilişkilerde kuvvet kullanılmasını ve hatta kuvvet kullanma tehdidinde bulunulmasını yasaklayan söz konusu hüküm şu şekildedir:

---

13 Funda Keskin, *Uluslararası Hukukta Kuvvet Kullanma: Savaş, Karışma ve Birleşmiş Milletler*, (Ankara: Mülkiyeliler Vakfı Yayınları), 1998, s. 85-89.

14 *Ibid.*, s. 90.

15 Erdem Denk, *Uluslararası Örgütler Hukuku: Birleşmiş Milletler Sistemi*, (Ankara: Siyasal Kitabevi), 2015, s. 106-110.

“Teşkilatın üyeleri, milletlerarası münasebetlerinde gerek bir başka devletin toprak bütünlüğüne veya siyasi bağımsızlığına karşı, gerekse Birleşmiş Milletler’in amaçları ile telif edilemeyecek herhangi bir surette tehdide veya kuvvet kullanılmasına başvurmaktan kaçınırlar.”<sup>16</sup>

BM Anlaşması 2/4 maddede yer alan kuvvet kullanma yasağı, uluslararası örf ve âdet hukukunun bütünüleyici bir parçası olmuştur. Uluslararası Hukuk Komisyonu (UHK), Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşme tasarısına getirdiği 1966 tarihli şerhinde, söz konusu yasağı uluslararası hukukun bir buyruk kuralı (*jus cogens*) olarak tanımlamıştır. Uluslararası Adalet Divanı (UAD) da 1986 Nikaragua Davası’da bu tanımlamayı teyit etmiştir.<sup>17</sup>

Kuvvet kullanma yasağına dört tane istisna getirilmiştir.<sup>18</sup> Günümüzde en önemli istisna, Antlaşma’nın 51. maddesinde düzenlenen meşru müdafaa hakkıdır. 51. maddenin hükmü şöyledir:

“Bu antlaşmanın hiçbir hükmü, Birleşmiş Milletler üyelerinden birinin silahlı bir saldırıya hedef olması halinde, Güvenlik Konseyi uluslararası barış ve güvenliğin korunması için gerekli önlemleri alıncaya dek, bu üyenin doğal olan bireysel ya da kolektif meşru müdafaa hakkına halel getirmez. Üyelerin bu meşru müdafaa hakkını kullanırken aldıkları önlemler hemen Güvenlik Konseyi’ne bildirilir ve Konsey’in işbu antlaşma gereğince uluslararası barış ve güvenliğin korunması ya da yeniden kurulması için gerekli göreceği biçimde her an hareket etme yetki ve görevini hiçbir biçimde etkilemez.”<sup>19</sup>

Meşru müdafaa hakkına başvurulabilmesi için ana koşul, hedef devletin bir “saldırı”ya değil, “silahlı bir saldırı”ya hedef olmasıdır. Geleneksel doktrinde önleyici meşru müdafaa hakkına dayanarak kuvvet kullanılması kabul edilmemektedir. Silahlı saldırının fiilen vuku bulması gerekmektedir. Bununla beraber silahlı saldırının tanımı yapılmamıştır. Saldırı ve silahlı saldırı kavramlarının bir olup olmadıkları; farklılarsa, aralarındaki farkın ne olduğu doktrinde tartışmalıdır<sup>20</sup>. Esasen hukuksal açıdan her iki kavramın anlamı farklı olup, pratikte farklı sonuçlar doğurmaktadırlar.

Terörizme karşı kuvvet kullanılmasının meşru görülebilmesi için öncelikle terörist eylemin ve/veya terörist saldırılara yol açan devlet desteğinin 51. madde

16 Charter of the United Nations, <https://treaties.un.org>

17 Report of the International Law Commission, 18th session, 1966 Yearbook of I.L.C., erişim linki: [https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_cn4\\_191.pdf&lang=EFSRC](https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_191.pdf&lang=EFSRC), erişim tarihi: 22.11.2021, s. 24.

18 Bak. Keskin, *op. cit.*, s. 41-63.

19 Charter of the United Nations, <https://treaties.un.org>

20 Keskin, *op. cit.*, s.45-46.

bağlamında silahlı bir saldırı olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, teröristlere karşı gerçekleştirilecek askeri bir harekâtın meşru değerlendirilebilmesi için, terörist eylemin ve/veya terörist saldırılara yol açan devlet desteğinin silahlı saldırı boyutunda olması zorunludur. Ancak, silahlı saldırı kavramının tanımının yapılamamış olması nedeniyle, hangi koşullarda devlet himayeli ve/veya destekli terörizmin silahlı saldırı veya dolaylı silahlı saldırı boyutuna ulaşacağı açık değildir. Bununla birlikte, bazı BM Genel Kurul kararları bu alanda ipucu vermektedir. En önemli olanı 14 Aralık 1974 tarih ve A/3314 (XXIX) sayılı “Saldırının Tanımı” kararıdır. Kararın 3. maddesinde saldırının yedi türü sayılmıştır. Bunlardan ilk beş tanesi doğrudan kuvvet kullanmayla ilgilidir. (f) ve (g) paragraflarında yer alan son iki saldırı türü ise, dolaylı saldırı örneklerini sağlamaktadır. 3/f’de

“Ülkesini başka bir devletin kullanımına açan bir devletin, o devlet tarafından, ülkesinin, üçüncü bir devlete karşı saldırı amacıyla yararlanılmasına izin vermesini”; 3/g’de ise, “Bir devlet tarafından veya bir devlet adına, diğer bir devlete karşı yukarıda listesi verilen fiillere varan veya o ölçekte olan silahlı kuvvet eylemlerini icra eden silahlı çetelerin, grupların, gayri nizami askerlerin veya paralı askerlerin gönderilmesi veya bu gibi fiillere önemli ölçüde karışılması ...”

dolaylı saldırı olarak tanımlanmaktadır<sup>21</sup>.

Saldırının Tanımı Kararı’nın 3/g maddesi bağlamında, sadece devlet destekli terörizmin bir ‘saldırı’ teşkil edebileceği, devlet-dışı aktörler tarafından gerçekleştirilen ulus-ötesi terörist eylemlerin ise ‘saldırı’ olarak sayılmadığı ortaya çıkmaktadır. Devlet-dışı aktörler, geleneksel doktrinde uluslararası hukukun süjesi olmadıkları cihetle, BM sistemi içerisinde dikkate alınmamışlardır. Bununla beraber, Saldırının Tanımı Kararı’nın 4.maddesinde, anılan metinde sayılan fiillerin sınırlayıcı olmadığı belirtilmiş bulunması ve Güvenlik Konseyi’ne, BM Antlaşması hükümlerine göre, saldırı olarak nitelenebilecek başka fiilleri de tespit etme yetkisinin tanınmış olması, belirtilen kategoriler içine girmeyen herhangi bir fiilin de saldırı olarak dikkate alınabileceğini göstermektedir. Ancak, mevcut siyasi koşullarda Güvenlik Konseyi’nin bu yola gitmesi ihtimalinin zayıf olduğu değerlendirilmektedir.

Uluslararası Adalet Divanı (UAD), Nikaragua’ya Karşı Askeri Faaliyetler Davası’da (Nicaragua v. United States of America) saldırının tanımı kararının 3/g maddesini yorumlamıştır. Divan’a göre, silahlı saldırı sadece düzenli silahlı kuvvetlerle yürütülen sınır ötesi harekâtı değil, bunun yanında “*bir devletin aleyhinde düzenli güçlerin tesir edebileceği ağırlıkta silahlı hareket gerçekleştiren silahlı çetelerin, grupların, gayri nizami askerlerin veya paralı askerlerin başka bir devlet tarafından veya onun*

21 UN GA Resolution 3314 (XXIX)-Definition of Aggression, <https://documents-dds-ny.un.org>

*adına gönderilmesini veya bu gibi fiillere önemli ölçüde karışılmış olunmasını*” da kapsamaktadır.<sup>22</sup>

Böylece Divan, getirdiği iki önemli kriter (düzenli güçlerin tesir edebileceği ağırlıkta olma ve başka bir devlet tarafından veya onun adına gönderilme) ile silahlı saldırı kavramının, terör eylemlerinin planlanması, uzaktan yönlendirilmesi ya da teröristlere silah, mühimmat ve başka tür destekler sağlanmasını kapsadığı yolundaki görüşleri kabul etmemiştir. Kuvvet kullanma, kuvvet kullanma tehdidi veya diğer devletlerin iç ya da dış işlerine müdahale şeklinde kabul edilebilir olmasına rağmen, bu tür fiillerin bir silahlı saldırı eşiğine varmadığı kanaatini sergilemiştir.

Her hukuk sistemi kendisini doğuran yapıyı korumaya çalışır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ulus-devlet sistemin korunması ön plana çıkarılmıştır. 51. maddeyi hazırlayanlar sadece devletler tarafından gerçekleştirilebilecek silahlı saldırıları dikkate almıştır. Sistem, devletlerin egemen eşitliği ve iç işlerine karışmama esasları üzerinde kurulmuştur. Gelenekselciler, bu nedenle devletlerin egemenliğini geniş, meşru müdafaa hakkını ise dar yorumlamışlar; uluslararası barış ve güvenliğin bozulması halinde BM Antlaşması'nın 7. Bölümünde tarif edilen ortak güvenlik sisteminin işletilmesini ön plana çıkarmışlardır. Esasen, ortak güvenlik sistemi uluslararası terörizmle mücadelede etkin bir mekanizma sağlamaktadır. Nitekim, Güvenlik Konseyi, birçok kez devlet himayesindeki ve devlet destekli terörizmi 39. madde çerçevesinde uluslararası barış ve güvenliğe yönelik bir tehdit olarak nitelendirmiştir. Birçok olayda Konsey, şüpheli teröristlerin iadesini veya terörizme devlet desteğinin sona erdirilmesini sağlamak için 41. madde çerçevesinde bazı üye devletlere karşı ekonomik ve diplomatik yaptırım yetkilerini kullanmıştır. Ancak, Güvenlik Konseyi, terörizmden kaynaklanan tehditleri ortadan kaldırmak için hiçbir zaman ortak güvenlik sistemi çerçevesinde kuvvet kullanmamış ya da üye devletlere, kendi adına kuvvet kullanılması için yetki vermemiştir.

## 2. Geleneksel Doktrini Yumuşatma Girişimleri

Kuvvet kullanma yasağının kapsamını daraltmak, meşru müdafaa'nın kapsamını genişletmek için doktrinde iki girişim dikkati çekmektedir: İlk girişimdeki bazı yazarlar, 2/4. maddenin “...bir başka devletin toprak bütünlüğüne veya siyasal bağımsızlığına karşı...” ve “...Birleşmiş Milletler'in amaçları ile bağdaşmaz herhangi bir surette...” tehdide ve kuvvet kullanılmasına başvurmadan kaçınacaklardır şeklindeki iki niteliksel kaydını ters yorumlayarak, bir devletin

<sup>22</sup> International Court of Justice (I.C.J.) Reports 1986, erişim linki: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>, erişim tarihi: 22.11.2021. s. 103, paragraf 195.

toprak bütünlüğüne ve siyasal bağımsızlığına karşı olmayan, ayrıca BM'nin amaçları ile bağdaşan kuvvet kullanma hallerini meşrulaştırmışlardır.<sup>23</sup> Bu yaklaşım özellikle terörle mücadele alanında işlevsel olmaktadır. Zira terörizme karşı kuvvet kullanmak, bir devletin ülkesini işgalden ve hükümeti devirmekten ziyade, o devletten kaynaklanan terörü sona erdirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, uluslararası terörizm, resmi olarak BM Genel Kurulu tarafından birçok olayda kınanmıştır. Güvenlik Konseyi ise, terörizmi uluslararası barış ve güvenliğe yönelik bir tehdit olarak tanımlamıştır. Konsey, üye devletlere, bu tehdide karşı 'tüm araçlarla' mücadele etme çağrısında bulunmuştur. Dolayısıyla, terörizme karşı kuvvet kullanmak BM'in amaçlarına da aykırılık teşkil etmemektedir. Meşru müdafaa hakkı çerçevesinde, terörizme karşı kuvvet kullanıldığı durumlarda meşru müdafaa hakkının meşruiyet zeminini aranması zorunlu değildir. Bunun yanı sıra, terörizme karşı zararlar karşılık çerçevesinde kuvvet kullanılmasının da meşrulaştırılmasına gerek görülmemektedir.<sup>24</sup>

Diğer girişimdeki bazı yazarlar ise, silahlı saldırının tanımının yapılmamış olduğundan hareketle saldırı ve silahlı saldırıyı özleştirmekte ve meşru müdafaa hakkının sınırlarını uluslararası ve uluslar ötesi terörizmin her türüne karşı mücadeleyi kapsayacak şekilde genişletmektedir. Birleşmiş Milletler sistemini bütünüyle devreden çıkaran bu yaklaşım Reagan Doktrini'nin de temelini oluşturmuştur.<sup>25</sup>

### 3. Yeni Doktrinler

1980'lerden itibaren bir buyruk kural haline gelmiş bulunan kuvvet kullanma yasağına karşı, ABD'den kaynaklanan yeni doktrinlerle BM sisteminin devreden çıkarıldığı, meşru müdafaa hakkının sınırlarının alabildiğince genişletildiği ya da "insani müdahale" gibi uluslararası hukukta yeri olmayan devlet uygulamaları neticesi bir örfi hukukun geliştirilmesine çalışıldığı görülmektedir. Bir diğer ifadeyle, Birinci Dünya Savaşı öncesi dönemin kendine yardım (*self-help*) ve kendini koruma (*self-preservation*) doktrinlerine geri dönülmüştür. 1980'lerin başlarında ABD'de Ronald Reagan ve Birleşik Krallık'ta fikirdaşı Margaret Thatcher tarafından Yeni Muhafazakâr politikaların her alanda uygulanmaya başladığı dikkate alındığında, Kuvvet Kullanma Doktrini'de liberalizmden,

---

23 Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*, (London: Stevens and Sons), 1954, s. 235; Başeren, Sertaç, *Uluslararası Hukukta Devletlerin Münferiden Kuvvet Kullanmalarının Sınırları*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi), 2003, s. 56.

24 Keskin, *op. cit.*, s. 98.

25 David J. Scheffer, "Introduction: The Great Debate of the 1980s", içinde *Right v. Might, The International Law and the Use of Force*, edit. Louis Henkin vd., (New York: Council on Foreign Relations), 1989, s. 2.

realizme geri dönülmesinin; neo-realist yeni doktrinler geliştirilmesinin gerisinde Yeni Muhafazakârlığın bulunduğu ileri sürülebilir.

**a. Demokrasilerin Korunması ve Terörle Mücadele İçin Kuvvet Kullanılması Yolunun Açılması: Reagan Doktrini**

1980lerin başında, ABD uluslararası ilişkilerde yerleşik hukuk normlarını ihlal etmeden diğer devletlerde demokratik rejimlerin iktidara gelmesini sağlayabilmek ve terörizmle mücadele edilebilmek için yeni yollar arayışına girmiştir. Grenada, Lübnan ve Nikaragua müdahalelerinden sonra, 1984 yılında bu alanda tartışmalar yoğunlaşmıştır. ABD'nin BM Nezdinde Daimî Temsilcisi Jeane J. Kirkpatrick, 12 Nisan 1984'te, Vaşington D.C.'de, Amerikan Uluslararası Hukuk Derneği'nin yıllık toplantısında yaptığı konuşmada, hukuk hakimiyetinin evrensel olması gerektiğini, Orta Amerika, Orta Doğu, Asya ve Afrika'da ulusal kurtuluş mücadelesi yürütenlerin hukuka uymaya önem vermediklerini, bu durumda hukukun hakimiyetinden söz edilemeyeceğini ve ABD'nin yükümlülüklerine tek taraflı biçimde bağlı olmaya tahammül edemeyeceğini vurgulamıştır.<sup>26</sup> Kirkpatrick söz konusu ifadeleriyle, Reagan Doktrini'nin temel ilkelerini ortaya koymuştur. Böylece, deniz ötesi topraklarda demokrasilerin korunmasında ya da terörle mücadelede kuvvet kullanma yasağının yumuşatılmasının yolu açılmıştır.

**b. Savaş Konsepti ile Birlikte Kuvvet Kullanma Doktrini'de Köklü Değişikliklerin Çıkış Noktası: 11 Eylül 2001 Saldırıları**

11 Eylül saldırıları hem devletlerin terörizmle mücadele çabaları hem de uluslararası hukukta meşru müdafaa ve kuvvet kullanma tartışmaları çerçevesinde önemli bir dönüm noktasını teşkil etmiştir. 11 Eylül saldırıları, fetihler yaparak ülkesel sınırları genişletmek ya da ekonomik kazanç elde etmek için yapılan savaş dönemini sona erdirmiştir. Bunun yerine devlet-dışı örgütlenmiş grupların terörist faaliyetlerinden kaynaklanan “uluslararası barış ve güvenliğe yönelik tehditleri” önlemek, teröristleri adalet önüne getirmek ve bunları barındıran devletleri cezalandırmak amacıyla yeni bir mücadele dönemine geçilmiştir.

ABD Başkanı George W. Bush saldırılardan dört gün sonra, 15 Eylül 2001 günü yaptığı ulusa sesleniş konuşmasında ülkesinin teröre karşı savaşa girmiş bulunduğunu açıklamıştır. ABD, 11 Eylül terörist saldırılarını, bir ‘silahlı saldırı’ olarak nitelendirmiş ve meşru müdafaa hakkının doğduğunu öne sürmüştür. İkinci olarak, El Kaide tarafından gerçekleştirilen “silahlı saldırıların” Taliban rejimine atfedilmesi gerektiği, zira Taliban'ın, Afganistan ülkesini El Kaide'nin

---

26 Başeren, *op. cit.*, s. 2.

kullanımına açmış olduğunu vurgulamıştır.<sup>27</sup> ABD, Kuzey İttifakı'ı Afganistan'ın meşru hükümeti olarak tanımadığı cihetle, Kuzey İttifakı'nın müdahale davetini dikkate almamıştır. ABD'nin, 11 Eylül sonrası dönemde “insani müdahale” doktrinine dayanma noktasında ise, daima temkinli bir tutum izlediği görülmüştür.

ABD'nin, 20 Mart 2002 günü başlattığı “Irak'ı Özgürleştirme Harekâtı”ın hukuki zemini ise doktrinde tartışmalıdır. Bazı Amerikalı yazarlar, Güvenlik Konseyi'nin 29 Kasım 1990 tarih ve 678 sayılı kararıyla verilen ve 3 Nisan 1991 tarih ve 687 sayılı kararıyla askıya alınan müdahale yetkisinin yeniden kullanılması argümanını öne sürerken; çoğu yazar söz konusu harekâtı Bush Doktrini'nin öngördüğü “Önleyici Savaş Doktrini”in İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ilk uygulaması olarak değerlendirmiştir.<sup>28</sup>

11 Eylül 2001 saldırıları bağlamında BM Güvenlik Konseyi'nin kabul ettiği 1368 ve 1373 sayılı kararlara da kısaca değinilmesinde yarar görülmektedir. Zira, söz konusu iki karar, teröre karşı mücadelede, müteakip dönemde referans alınan temel metinler olmuşlardır. 1368 sayılı karar, saldırıların gerçekleşmesinden bir gün sonra, 12 Eylül; 1373 sayılı karar ise, ABD'nin Afganistan'a müdahalesi öncesi, 28 Eylül 2001 günü kabul edilmiştir. Her iki kararda da uluslararası terörizmin, uluslararası barış ve güvenliğe karşı bir tehdit olduğu ve devletlerin meşru müdafaa yoluna tek başlarına ya da ortak biçimde gitmeye doğal hakları bulunduğu vurgulanmıştır. Konsey, 1368 sayılı kararında, üye devletlere 11 Eylül saldırılarını himaye eden, planlayan ve gerçekleştirenleri adalet önüne çıkarmaya çağırmıştır. Bu bağlamda, söz konusu terör saldırılarına karşılık vermek için her türlü adımı atmaya hazır olduğunu vurgulamıştır.<sup>29</sup> BM Antlaşması'nın 7. Bölümü çerçevesinde alınan 1373 sayılı kararda ise, ortak güvenlik sisteminin işletilmesinden uzak kalınmıştır. Çünkü, ABD işi BM'ye bırakmaktansa kendi eline almayı tercih etmiştir. 1373 sayılı kararın en somut sonucu, üye devletlerin belli aralıklarla teröre karşı mücadelede ilerleme raporlarını verdikleri “1373 Komitesi”in kurulması olmuştur.<sup>30</sup>

---

27 Taşdemir, *op. cit.*, s.168.

28 Mehmet Akif Okur, Uluslararası Hukuk ve Irak Savaşı'nın Meşruiyeti, *Kök Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt. X, Sayı. 2, Güz 2008, s. 9-27.

29 UN Security Council Resolution 1368(2001), 12 September 2001, S/RES/1368(2001), <https://documents-dds-ny.un.org>

30 UN Security Council Resolution 1373(2001), 28 September 2001, S/RES/1373(2001), <https://documents-dds-ny.un.org>

### c. Meşru Müdafaa Hakkı'nın Kapsamının Genişletilmesi: Bush Doktrini ve Önleyici Meşru Müdafaa

Afganistan'ın işgali ve Taliban'ın iktidardan düşmesinden sonra ABD'nin konvansiyonel dış politika çizgisine dönmesi bir yana, yeni müdahalelere hazırlandığına dair işaretler gelmeye başlamıştır. Bush yönetiminin çeşitli kademelerinden hem yeni bir müdahaleye yönelik operasyonel hazırlığını duyuran, hem de Amerikan kamuoyunu buna hazırlamaya yönelik açıklamalar yapılmıştır. Siyasal düzlemdeki bu işaretlere, kısa bir süre sonra akademisyenler ve analistlerin katkısı da olmuştur. Birbirinden farklı teorik perspektiflere sahip olan Neo Realistler ile Liberaller'in, müdahalenin meşruluğu noktasında uzlaşmaları dikkat çekicidir.<sup>31</sup> Neo-realistler'e göre, ABD'yi tehdit olarak gören devletler, ABD'nin gücünü geleneksel yöntemlerle dengeleyemedikleri için asimetrik dengeleme yoluna gitmekte ve uluslararası terör örgütlerini birer araç olarak kullanmaktaydılar. Dolayısıyla bu örgütlerin doğrudan devlet destekli olmaları kaçınılmazdı. Liberaller'e göre ise, Orta Doğu başta olmak üzere, birçok bölgede devlet kapasitesinin yetersizliği dolayısıyla siyasi ve sosyal alanda ortaya çıkan boşluk, terör örgütleri tarafından doldurulmuştu. Fukuyama, uluslararası sisteme entegre olmayan ve içeride refah üretemeyen, baskıcı bir yönetim sergileyen rejimlerde terörizmin ortaya çıkmasının olası olduğunu ileri sürmüştür. Dolayısıyla bu rejimlere müdahale edilmesi ve söz konusu rejimlerin demokratikleştirilmesi gerekmektedir.<sup>32</sup> Neo Realistler, Bush'un Irak işgalini meşrulaştırma işlevi görürken; Liberaller diktatörlüklerin istikrarsızlık üretme potansiyelini yok etmek için rejim değişimi söylemini mazur görmüşlerdir. Zira, terör örgütleri ile bunlara destek veren devletler arasındaki iş birliği, kitle imha silahlarını hem ABD, hem de müttefikleri için ciddi bir tehdit haline getirmişti. Bu tehdit, nükleer caydırıcılık ve çevreleme gibi klasik politikalarla önlenemezdi. Yeni tedbirlerin devreye sokulması gerekiyordu. Bu nedenle, Neo Realistlerin yanı sıra Liberaller de Bush Doktrini bağlamında, Yeni Muhafazakarların önleyici meşru müdafaa kavramsallaştırma yoluyla, İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası hukukunu yok sayma eğilimini kabul etmişlerdir.<sup>33</sup>

20 Eylül 2002 tarihinde, "Amerika Birleşik Devletleri'nin Ulusal Güvenlik Stratejisi" başlıklı yeni bir ulusal güvenlik strateji belgesi yayımlanmıştır.<sup>34</sup> Strateji belgesinde, ilk kez, Soğuk Savaş döneminde güvenliğin sağlanmasında sonuç veren caydırıcılık ve çevreleme politikalarının 21. yüzyılın yeni tehdit ortamında

31 Anatol Lieven, "Vindicating Realist Internationalism", *Survival*, 63 (5), 2021, s. 7-34.

32 Francis Fukuyama, *Neo-Conların Sonu: Yol Ayrımındaki Amerika*, (İstanbul: Profil Yayınları), 2006, s. 22.

33 Selim Kurt, "İnsani Müdahale ve Suriye Örneği", *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (10), 2014, s. 39-64.

34 The National Security Strategy of the United States of America: September 2002, erişim linki: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, erişim tarihi: 22.11.2021.



yetersiz kaldığına işaret edilmiştir. Kitle imha silahlarının yayılması, uluslararası terörizm ve ulus-ötesi terörizmin ana hatlarını çizdiği bu yeni ortamda güvenlik açığını açığını gidermek için, uluslararası hukukta ihtilafli bir doktrin olan önleyici meşru müdafaa hakkının mevcudiyeti vurgulanmıştır. Söz konusu yeni strateji kısaca “Bush Doktrini” olarak isimlendirilmektedir.

### **C. Uluslararası Hukuk ve Uluslararası Terörizme Karşı Kuvvet Kullanılması**

#### **1. Uluslararası Terörizmle Mücadelede Uluslararası Hukuk Yaklaşımları**

Geleneksel doktrin çerçevesinde değerlendirildiğinde uluslararası terörizm ile mücadele edilebilmesi için iki yaklaşımdan söz edilebilir: Hukuk çerçevesinde mücadele yaklaşımı ve silahlı çatışma yoluyla mücadele yaklaşımı. İkinci mücadele yoluna gidildiği takdirde Silahlı Çatışmalar Hukuku'nun uygulanması söz konusu olacaktır.<sup>35</sup>

##### **a. Hukuk Çerçevesinde Mücadele Yaklaşımı**

Hukuk çerçevesinde mücadele yaklaşımı, uluslararası terörizmi bir iç güvenlik sorunu olarak görmektedir. Terör bir suç; teröristler ise suçludur. Mücadelenin yükü ve sorumluluğu iç güvenlik makamlarındadır. Polis teröristi yakalar ve adalete teslim eder. Terörist, adli süreç içerisinde suçlanır, yargılanır ve cezalandırılır. Terör suçlarında cezalar, diğer suçlara göre daha ağırdır. Amaç öncelikle teröristi caydırmaktır. Bunun başarılabilmesi halinde yakalama, yargılama ve cezalandırma yoluyla, terörizmin yasal yöntemlerle bastırılması söz konusudur. Esas olan, teröriste yargılanmaktan kurtulacağı alan bırakmamaktır. Hukuk çerçevesinde mücadele yaklaşımının etkin biçimde işleyebilmesi için, devletler arasında adli yardımlaşma, iade ve istihbarat paylaşımı gibi alanlarda sıkı bir uluslararası iş birliği gerekmektedir. Teröristlerin siyasi suçlu olarak görülmemesi ve suçunun ya suçun işlendiği devlet tarafından yargılanması ya da isteyen ilgili devlete iade edilmesi (*aut judicare aut dedere*) kuralına uyulması, anılan yaklaşım ile sonuç alınması için şarttır.

Öte yanda, hukuku uygulama yaklaşımının işleyebilmesinin bir diğer şartı terörizmin uluslararası düzeyde genel kabul görmüş bir tanımının yapılmış olmasıdır. İkinci bölümde belirttiğimiz üzere, terörizmin evrensel düzeyde kabul görmüş tanımı yapılamamaktadır. Uluslararası toplum sadece uluslararası terörizm ile mücadelenin belli veçhelerini düzenleyen sözleşmeler yapabilmektedir.

---

35 Taşdemir, *op. cit.*, s. 65-98.

Bu alanda, BM bünyesinde, 1969-2005 arası 33 yıllık süre içerisinde 13 tane sözleşme imzaya açılabilmiştir<sup>36</sup>. Etkin denetim mekanizmalarından yoksun bulunan bu sözleşmelerin evrensel düzeyde kabul gördüğü de söylenemez.

Hukuku uygulama yaklaşımı kapsamında devletler, barış zamanında diğer bir devletteki krize yanıt olarak, davet üzerine, ülke dışında askeri güç kullanabilirler. Bu, iç savaş özelliği göstermeyen, terörizm dâhil iç karışıklıklarda söz konusu olabilir. Bu müdahalenin meşru olabilmesi için, davetin merkezi hükümetin üst makamı tarafından ve davet edilen devletin silahlı kuvvetlerinin ülke sınırını geçmeden önce yapılmış olması; ayrıca davet edenin uygun gördüğü oranda kuvvet kullanılması gerekmektedir. Bu tür müdahalelerde, *Jus in bello* (insani hukuk) açısından, silahlı çatışmalar hukukunun pek çok kuralının (sadece askeri hedefleri vurma, sivil kaybı en aza indirme, tüm taraflara insani muamelede bulunma vb.) barış zamanında askeri güç kullanılmasında da uygulanması gerekmektedir<sup>37</sup>.

#### **b. Silahlı Çatışma Yoluyla Mücadele Yaklaşımı**

Silahlı çatışma yoluyla mücadele yaklaşımı biri uluslararası nitelikteki silahlı çatışmalar ve terörizm, diğeri uluslararası olamayan silahlı çatışmalar ve terörizm olmak üzere iki alanda değerlendirilebilir. Devletler tarafından himaye edilen ya da desteklenen terörizm uluslararası nitelikte bir silahlı çatışma veya bir savaş olarak tanımlanabilir. Örneğin, ABD, 11 Eylül 2001 terörist saldırıları sonrası, teröristler ile Afganistan'daki Taliban rejimi arasında bağ kurarak Afganistan'a müdahalesini bir savaş konsepti içerisinde gerçekleştirmiştir. Ancak, bu durumda terör eyleminin, teröristi himaye eden ya da destekleyen devlete izafe edilmesi gerekmektedir. Bu alanda uluslararası yargı, biri "Etkin Denetim Testi"; diğeri "Bütünsel Denetim Testi" olmak üzere iki ayrı yöntem benimsemiştir. "Etkin Denetim Testi", devletin terör örgütünün eylemleri üzerindeki eylemli denetimini esas alırken; "Bütünsel Denetim Testi" ise, aktör üzerindeki genel denetimin olup olmadığına bakmaktadır. Bütünsel denetim standardının uygulanmasında iki temel durum göz önünde tutulmaktadır: Birincisi, terör örgütünün bir devlet tarafından finanse edilmesi, eğitilmesi, donatılması ve bu örgüte operasyonel destek sağlanmasıdır. İkincisi ise terör örgütünün faaliyet ve operasyonlarının, bir devlet tarafından genel olarak yönlendirilmesi; eşgüdüm ve denetim altında tutulmasıdır.<sup>38</sup> Eski Yugoslavya Hakkındaki Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin

36 Osman Şen, *21.Yüzyılın Başlangıcında Terörizmle Stratejik Mücadele*, (İstanbul:Alfa Yayınları), 2017,s.173-177.

37 Taşdemir, *op. cit.*, s. 78-79.

38 Ali Hüseyin Bayatlı, "DDSA'lar ve Devletin Koruma Sorumluluğu", içinde *Orta Doğu'da Devlet Dışı Silahlı Aktörler*, edit. Murat Yeşiltaş ve Burhanettin Duran, (İstanbul: SETA), 2018, s.188-189.

“Tadic Davası”da uyguladığı “Bütünsel Denetim Testi” yöntemi giderek benimsenmektedir.

Eylemleri bir devlete izafe edilemeyen ulus-ötesi terörizm ile üçüncü devletlerde gerçekleştirilen kontra-terörist askeri operasyonların uluslararası silahlı çatışmalar hukuku çerçevesinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ise geleneksel doktrinde tartışmalıdır. IŞİD’e karşı mücadele, Irak veya Suriye ile bir bağ kurulamamasına karşın “savaş” kapsamına girmiştir.

Uluslararası nitelikte olmayan silahlı çatışmalar ise, 1949 Cenevre Sözleşmelerinin ortak 3. maddesi ile 1977 tarihli 2 numaralı Ek Protokolün 1. maddesinde düzenlenmiştir.<sup>39</sup> Ortak 3. maddeye göre, uluslararası nitelikte olmayan silahlı çatışmadan söz edilebilmesi için başkaldırının toplu nitelikte olması ve belli bir düzeyde örgütlenmiş bulunması gerekmektedir. Doktrin, bu kriterlere uymayan sokak hareketleri, terörizm ve eşkıyalık gibi iç karışıkların uluslararası olmayan silahlı çatışmalar konseptinin dışında kaldığı konusunda görüş birliği içindedir. 2 numaralı Ek Protokolün 1. maddesine göre ise, uluslararası nitelikte olmayan silahlı çatışmadan söz edilebilmesi için 3 şartın yerine gelmesi gerekmektedir: Hükümetin silahlı kuvvetleri ile başkaldıran bir örgütlenmiş grubun silahlı kuvvetleri arasında silahlı çatışma ortaya çıkmış olmalıdır, çatışmalar yoğun olmalıdır, başkaldıranların silahlı kuvvetleri belli bir askeri örgütlenme düzeyine sahip ve eylemde buldukları ülkenin bir parçası üzerinde denetime sahip bulunmalıdır.<sup>40</sup> Ayrıca, başkaldıranların *Jus in bello*’dan yararlanabilmeleri için üç koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir: Başkaldıranlar bir komuta ve denetim altında bulunmalıdır, başkaldıranlar *Jus in bello* kurallarına uyulmasını sağlayabilecek durumda olmalıdır, başkaldıran kuvvetler, ülkenin bir bölümünde sürekli ve düzenli askeri eylemler yapabilmesine olanak veren denetime sahip bulunmalıdır.<sup>41</sup>

Yukarıda belirtilen iç savaş şartlarının oluşması ya da muhaliflere *savaşan* sıfatı tanınması durumunda, iki istisna dışında dışarıdan müdahale edilmesi yasaktır: İç savaşta taraflardan biri lehine müdahalede bulunulmuşsa, karşı müdahalede bulunulabilir; teröre karşı mücadele gerekçesiyle müdahalede bulunulabilir. Ancak, bunun için uluslararası toplumun, mücadele edilen örgütü bir terör örgütü olarak kabul etmiş bulunması gerekmektedir. Savaşan statüsünü tanıyan devletin ise, merkezi hükümet ve Savaşan statüsünü tanıdığı kuvvetler arasında tarafsızlık kurallarına uyması zorunludur.<sup>42</sup> Uluslararası hukuk, iç savaş ortamında terörizmi mutlak surette yasaklanmıştır. 2 numaralı ek protokolün

39 The Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols, www.icrc.org

40 Protocol 2 Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949-OHCHR,https://www.ohchr.org

41 Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk*, 2018, (Ankara: Turhan Kitabevi), s. 584.

42 *Ibid.*, s. 379-380.

4/2-d maddesi terörizmi; 4/2-h maddesi terörizm tehdidini, 13. madde ise sivil halka karşı terör eylemlerini yasaklamıştır.

## 2. Silahlı Saldırı Seviyesine Ulaşmayan Terör Saldırıları Karşısında Kuvvet Kullanılması

Yukarıda belirtilen silahlı çatışma durumları çerçevesinde teröre karşı müdahale edilmesi, 51.madde ışığında bir silahlı saldırı durumu mevcutsa gerçekleştirilebilir. Silahlı saldırı seviyesinde olmayan terör saldırıları karşısında kuvvet kullanılması mümkün müdür? Uluslararası Adalet Divanı (UAD), Nikaragua Davası'da silahlı saldırı seviyesine varmayan kuvvet kullanımına maruz kalan devletlerin kuvvet kullanılmasını içeren orantılı karşı tedbirlere başvurma hakkı olduğunu kabul etmiştir.<sup>43</sup> Bununla birlikte, kuvvet kullanılmasını içeren karşı tedbirlerin uygulanmasında, doktrinde bazı sınırlamalar getirilmiştir. Bunlardan ilki, silahlı saldırı seviyesine varmayan doğrudan veya dolaylı kuvvet kullanımına maruz kalan devletler, kuvvet kullanılmasını içeren karşı tedbirleri ancak kendi ülkesi içerisinde uygulayabilmektedirler. İkincisi ise, bu tür tedbirlerin kolektif bir şekilde yerine getirilemeyecek olmasıdır<sup>44</sup>.

Dolaylı kuvvete maruz kalan devletlerin, düzensiz birliklerle mücadele ettikleri hallerde kuvvet kullanılmasını içeren karşı tedbirlere, kendi ülkeleri dışında başvurmalarının meşruluğu geleneksel doktrinde tartışmalıdır. Komşu devlette bulunan terörist hedeflere karşı, hedef devlet ile teröristler arasındaki bağı aramadan, Üçüncü Bölümde değindiğimiz karada sıcak takip hakkı ve zorunluluk hali doktrini çerçevesinde kuvvet kullanılmasını meşrulaştıran görüşler mevcuttur.

11 Eylül 2001 öncesi dönemde, bir devletteki terör merkezlerinden kaynaklanan saldırıları sona erdirmek için o devlete askeri müdahalenin meşruluğu, terör eylemlerine, teröristleri barındıran devletin karışma düzeyi tarafından belirlenmiştir. Buna bağlı olarak da teröristler için silah, finansman, lojistik destek ya da sığınak sağlanması bir silahlı saldırı sayılmamıştır. 11 Eylül saldırıları sonrasında ise, geleneksel doktrinin sınırlayıcı kalıbı genişletilmeye başlanmıştır. Bundan sonra, silahlı saldırı kavramının kapsamı genişletilerek; teröristleri destekleme, barındırma, bunlara güvenli bölge sağlama ve hatta teröristlerin diğer devletlere sızmalarını önlemede başarısız olmanın, kısaca terörizmi tolere etmenin bir silahlı saldırı olarak değerlendirilmesi yoluna

43 Bkz. I.C.J. Reports 1986, *op. cit.*, s. 127, parag. 249.

44 Burak Çetin, *Birleşmiş Milletler Antlaşmasında Kuvvet Kullanma Yasasının İstisnası Olarak Bireysel Meşru Müdafaa Hakkının İncelenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 60-61, <https://nek.istanbul.edu.tr:4444>

gidilmiştir. Buna bağlı olarak da kapsamı genişletilmiş meşru müdafaa hakkı, devletlerin yaygın başvurdukları meşrulaştırma aracı haline gelmiştir.

Uluslararası terörizmin çeşitlendiği, kitle imha silahlarının yayıldığı yeni güvenlik ortamı ve toplu ölümlere yol açan bu silahların teröristlerin eline geçmesi tehlikesi önleyici meşru müdafaa hakkı çerçevesinde kuvvet kullanılmasını tekrar gündeme getirmiştir. BM Antlaşması kabul edilmeden çok önce, uluslararası örf ve âdet hukuku şeklinde gelişen meşru müdafaa, önleyici meşru müdafaa ya da kapsadığı görülmektedir. Bu doktrini gündeme getiren hadise, sık sık anılan Caroline olayıdır.<sup>45</sup>

Nürnberg mahkemelerinde müdafiler, SSCB'ne karşı Alman saldırısının, Sovyet saldırısını önlemek için yapıldığını söylemişlerdir. Mahkeme, bu argümanı sübut açısından reddederken, önleyici meşru müdafaa'nın hukukiliğini zımnen kabul etmiştir. Tokyo mahkemelerinde de benzer bir argümanın değerlendirildiği görülmüştür. Hollanda 8 Aralık 1941'de, Japonya, Hollanda'nın Doğu Hint adalarındaki topraklarına karşı bir saldırı gerçekleştirmeden önce, söz konusu devlete karşı savaş ilan etmiştir. Mahkeme bu noktadan hareket ederek, Hollanda'nın tasarrufunun hukuka aykırı olduğu iddiasını reddetmiştir.<sup>46</sup>

BM Antlaşması'ndan sonra önleyici meşru müdafaa hakkının mevcudiyeti doktrinde tartışmalıdır. Bununla beraber, devletler, uygulamada açıkça önleyici meşru müdafaa hakkına atıf yapmaktan kaçınmakta, 51. maddenin ışığında silahlı saldırı kavramını geniş yorumlamayı tercih etmektedirler. Suriye krizi ve bu çerçevede IŞİD'e karşı savaş, 4. nesil savaşın en güncel ve canlı örneğini oluşturmuştur.

## **D. Suriye Krizi Ve IŞİD'e Karşı Savaş**

### **1.Suriye Krizi'nin Gelişmesi**

Suriye'de, 2011 yılı mart ayında başlayan daha fazla demokrasi ve özgürlük talepleri, en başından itibaren Esad rejimince kanlı bir şekilde bastırılmaya çalışılmıştır. Barışçıl protestolara silahlı müdahalelerle karşılık verilmiş ve neticede çok sayıda insan hayatını kaybetmiştir. Esad rejiminin göstericilere doğrudan ateşli silahlar kullanması, sokak hareketlerinin kısa süre içerisinde bir iç savaşa dönmesine sebep olmuştur. İç savaş durumu karşısında uluslararası toplum ikiye bölünmüştür: Kimi devletler Esad rejiminden yana tutum alırken, kimileri muhalefeti desteklemişlerdir.

---

45 1837'de, Meşru Müdafaa Hakkı'nın kullanımı noktasında İngiltere ve ABD Dışişleri Bakanları arasındaki uzlaşma. bkz. Burak Çetin, *İbid.*, s.20-23.

46 Başeren, *op. cit.*, s. 108.

Esad yönetimine karşı muhalefet üç ayrı evreden geçmiştir: Barışçıl karşı çıkış evresi (2011), herkesi kucaklayan ayaklanmanın mutabakat evresi (2012-2013) ve parçalanma ve radikalleşme evresi (2013 ve sonrası)<sup>47</sup>. Rejimin barışçıl gösterileri silahlı kuvvet kullanmak suretiyle bastırmaya çalışması, muhalefetin de silaha sarılmasına sebep olmuştur. Esad yönetimine karşı silahlı mücadele ilk defa Suriye Silahlı Kuvvetleri'nden kaçan subay ve askerler tarafından teşekkül olunan *Özgür Suriye Ordusu* tarafından başlatılmıştır. Böylece Suriye'de iç savaş şartları oluşmuştur. Özgür Suriye Ordusu'nun safları, Esad'ın laik yönetimine ideolojik açıdan karşı çıkan veya yaşadıkları yerlerde Suriye ordusunun baskısından kurtulmak isteyen muhalif gönüllülerin katılımıyla giderek büyümüştür.<sup>48</sup>

Suriye'nin etnik, dini ve mezhepsel açıdan bölünmüş toplumunda silahlı başkaldırı, Sünni Arap çoğunluk tarafından gerçekleşmiştir. Ayrıca, binlerce yabancı savaşçı Suriye'ye gelerek bunların saflarında çarpışmaya başlamıştır. Suriye muhalefeti, Esad yönetiminin devrilmesini ortak amaç olarak benimsemekle beraber, ülkenin geleceği noktasında değişik fikirlere sahiptir. Laiklik temelinde bir demokratik hukuk devleti inşa edilmesini arzu edenler azınlıkta kalmaktadır. İslami köktendinciler, Afganistan'da Taliban benzeri bir şeriat devleti kurulmasını; ılımlı İslamcılar ise İslam prensiplerine göre demokratik bir yönetim tesis edilmesini amaçlamaktadır.<sup>49</sup> Muhalif silahlı güçler mahallere göre küçük gruplar halinde bölünmüş olup, alan kontrolü ve kaynak paylaşımı konularında aralarında rekabet bulunmaktadır. Özgür Suriye Ordusu, başlangıçta resmi bir komuta yapısı kuramamıştır. En büyük siyasi muhalif grup olan Suriye Ulusal Konseyi'nin ise silahlı muhalif gruplar üzerinde kontrolü çok zayıf kalmıştır. Cihatçı grupların (İŞİD ve El Nusra) güçlerinin en yüksek noktalarında 30 - 35 bin civarında savaşçı topladıkları tahmin edilmektedir. Ancak, söz konusu iki örgüt arasında derin ideolojik görüş ayrılığı bulunmaktadır. Örneğin, İŞİD sadece Esad değil, ülkedeki Şiiiler ve Nusayriler gibi, gayri Müslimlerle işbirliği yapan diğer Müslüman toplulukları da düşman olarak görmektedir.<sup>50</sup> İŞİD, El Nusra'nın El Kaide ile bağlantılı olmasından rahatsızdır.<sup>51</sup>

47 Adam Bacsko, Gilles Dorronsoro ve Arthur Quesnay, *Suriye: Bir İç Savaşın Anatomisi*, Çeviren Ayşe Meral, (İstanbul: İletişim Yayınları), 2018, s. 24.

48 Özgür Suriye Ordusu çatısı altında savaşan farklı silahlı gruplar, 'Barış Pınarı Harekâtı' öncesi, ayrışmayı önlemek ve Türk Silahlı Kuvvetleri ile birlikte çalışabilecek daha profesyonel bir ordu yaratmak düşüncesiyle, Türkiye tarafından, 4 Ekim 2019 günü, Akçakale'de bir araya getirilerek Suriye Milli Ordusu kurulmuştur. Ece Göksedef, "Barış Pınarı Harekâtı - Suriye Milli Ordusu nedir, ne zaman ve neden kuruldu?", *BBC News Türkçe*, erişim linki: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-49999444>, erişim tarihi: 23.11.2021.

49 Ayrıntılı bilgi için bkz., Anti-Government Extremist Organizations in Syria, *Russian International Affairs Council RLAC*, <https://www.russiancouncil.ru>

50 Ufuk Ulutaş, *The State of Savagery: ISIS in Syria*, (İstanbul: SETA Publications), 2016, s. 81.

51 *Ibid.*, s. 154.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız Suriye muhalefetinin parçalanmış ve radikalleşmiş durumu, iç savaşın çok kısa sürede uluslararası sorun haline gelmesine ve dış müdahalelerle bir vekâlet savaşına dönüşmesine zemin hazırlamıştır. İran, Lübnan Hizbullahı ve Rusya, Esad hükümetini desteklemeye başlamışlardır. İran, merkezi hükümet kuvvetlerine mali ve lojistik destek vermiş ve bunların eğitimi, teçhiz edilmeleri, silahlanmalarına yardımcı olmuştur. İran Devrim Muhafızları, 2014 yılından itibaren, Lübnan Hizbullahı ile beraber, merkezi hükümet kuvvetlerinin yanında, muhalif güçlere karşı çarpışmaktadırlar. Rusya da 30 Eylül 2015 tarihinden itibaren hem IŞİD hem de Özgür Suriye Ordusu kuvvetlerini havadan bombalayarak Esad'a desteğini açığa çıkarmıştır. Öte yanda, Türkiye, Suudi Arabistan, Ürdün, Katar, ABD, İngiltere ve Fransa, Suriye muhalefetine eğitim, silah, teçhizat ve parasal destekte bulunmuşlardır.<sup>52</sup>

Uluslararası toplumda Suriye muhalefetine *savaşan* statüsünü tanıyan olmamıştır. Sadece Libya, Suriye Ulusal Konseyi'ni (SUK) diplomatik tanımıştır. ABD, Fransa, İngiltere, İspanya, Arnavutluk ve Slovenya SUK'ü muhalif grup olarak resmen tanıdıklarını açıklamışlardır. Türkiye, Suudi Arabistan, Katar, Danimarka, Almanya, İtalya, Kanada, Tunus, Bulgaristan, Hollanda, Belçika ve İsveç ise SUK'ü Suriye halkının resmi temsilcisi olarak tanıdıklarını sözlü olarak açıklamışlardır.<sup>53</sup> IŞİD'in Suriye'de oluşumu, 2013 ilkbaharından itibaren, vekâlet savaşının yanında, dış müdahalelerle IŞİD terörüne karşı savaşı da başlatmıştır. 2011-2013 yılları arasında iç savaşa yapılan müdahaleler için değişik argümanlar öne sürülmekte olup, bunların meşruiyeti bulunmamaktadır. Ayrıca, iç savaş sırasında rejim güçlerinin müteaddit kereler sivil halkı da hedef alan biçimde kimyasal silah kullanması, uluslararası yargıya taşınması gereken bir savaş suçu teşkil etmiştir. 2017 Ağustos'unda İdlib'te kimyasal silah kullanılmasına karşı ABD'nin müdahalesi insani müdahale argümanına dayandırılmıştır. Esasen, insani müdahale, bugün hukuki olmayan bir uygulamadır. Etik değeri ve gücü olmakla beraber norm henüz oluşmamıştır. İnsani müdahale ne bir anlaşmaya ne de örf ve âdet hukukuna dayanmaktadır.<sup>54</sup> Bu nedenle, genellikle insani müdahale, meşru müdafaa hakkı veya karışma doktrini ile birlikte kullanılmaktadır.

## 2. IŞİD'e Karşı Savaş

IŞİD, Sünni Selefî cihatçılığı esas alan, ideolojik kökleri Afganistan'da SSCB'ne karşı mücadeleye dayanan; 2003 Irak savaşı sırasında ABD'nin başını çektiği koalisyon karışıklığı temelinde ideolojisini pekiştirmiş; ideolojik açıdan

52 Kajtar Gabor, "The Use of Force Against ISIL in Iraq and Syria-A Legal Battlefield", *Wisconsin International Law Journal*, 34 (3), 2016, s. 541.

53 Stefan Talmon, Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of People, *Chinese Journal of International Law*, Cilt. 12, Sayı. 2, Haziran 2013, s. 219-253.

54 Kurt, *op. cit.*, s. 39-64.

İslami kökten dinci birçok kişiyi cezbeden; Irak'ta Maliki yönetiminin ayrımcı politikalarının sebep olduğu huzursuzluk; Suriye'de ise iç savaşın yol açtığı boşluktan istifade ederek bir Sünni, Selefi İslam Halifeliği oluşturmayı hedefleyen, uluslararası alanda tanınmış bir terör örgütüdür. IŞİD, 2013 ilkbaharından itibaren muhalif güçlerle çarpışarak, Suriye'de varlık göstermiş ve kontrolü altındaki alanı genişletmiştir. IŞİD'in yabancı savaşçılarla pekiştirilmiş deneyimli kadrolara sahip olması; buna mukabil Suriye muhalefetinin bölünmüşlüğü, bunların Esad güçleri ve IŞİD olmak üzere iki cephede savaşmak zorunda kalmaları ve muhalif kuvvetlerdeki bazı unsurların dini nedenlerle IŞİD'e karşı savaşmakta isteksiz davranmaları, anılan terör örgütünün kontrolü altındaki toprakları kısa zamanda genişletmesine yol açmıştır.

Esad rejiminden kaçmış Suriyeli görevlilerin beyanlarına göre, Suriye istihbaratı, Irak'ta El Kaide'nin IŞİD'e dönüşümüne, hem ABD'yi Irak'ta baskı altında tutmak ve dikkatini Suriye'ye çevirmesini önlemek, hem de Selefi cihatçı grupları Irak'ta izole ederek, bunların Suriye'de köktendinciliği körüklemelerinin önüne geçmek düşüncesiyle sıcak yaklaşmıştır. Bu şartlar altında, Esad Hükümeti, kendisine karşı ayaklanmayı bastırmak için, muhalefet kadrolarını radikalleştirme noktasında bir sakınca görmemiştir. Böylece, uluslararası kamuoyuna, Suriye muhalefetini İslamcı radikal gruplar; kendisini de radikalizme karşı mücadele veren laik rejim olarak göstermeye çalışmıştır.<sup>55</sup>

IŞİD, Irak ve Suriye'de kontrolü altındaki toprakları genişlettikçe, insanlık ve medeniyete karşı büyük bir tehlike teşkil ettiğini göstermiştir. BM Güvenlik Konseyi 2169 (30 Temmuz 2014); 2178 (24 Eylül 2014) ve 2249 (20 Kasım 2015) kararlarıyla IŞİD'in bir terör örgütü olduğunu ilan etmiştir. Konsey, 2253 (2015) sayılı kararıyla "El Kaide'ye Karşı Yaptırımlar Komitesi"nin ismini "IŞİD ve El Kaide Yaptırımlar Komitesi" olarak değiştirmiştir<sup>56</sup>. Öte yanda, 2014 NATO Galler Zirvesi marjında, ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Avustralya, Kanada, Türkiye, İtalya ve Polonya'nın katılımıyla, IŞİD'e karşı bir askeri koalisyon teşkil edilmiştir. Buna bilahare Suudi Arabistan, Ürdün, Fas, Birleşik Arap Emirlikleri, Bahreyn, Danimarka, Belçika, Hollanda, Norveç ve Katar da katılmışlardır. Koalisyon devletlerinin hava kuvvetleri Irak ve Suriye'deki IŞİD hedeflerini bombalamaya başlamışlardır<sup>57</sup>.

IŞİD, kontrolü altındaki alanda bir devlet yapılanması yaratmış olmakla beraber hiçbir zaman uluslararası hukukun öngördüğü biçimde bir devlet olarak tanınma çabası göstermemiş, kendisini halifelik olarak ilan etmiş ve halifelik dışındaki ulusal devlet yapılanmasını gayri meşru görmüştür. Yukarıda da

55 Ulutaş, *op. cit.*, s. 171-172.

56 UN Security Council Resolution 2253 (2015), 17 December 2015, S/RES/2253(2015), <https://documents-dds-ny.un.org>

57 The Global Coalition Against Daesh, <https://theglobalcoalition.org>



belirtildiği üzere, BM Güvenlik Konseyi de kararlarında, IŞİD’i bir terör örgütü olarak tanımlamış ve Irak ile Suriye’nin toprak bütünlüklerinden yana tavır almıştır. Dolayısıyla, IŞİD’e karşı dışarıdan kuvvet kullanılması bir terör örgütüne karşı savaş çerçevesi içerisine konulmuştur. Suriye’de IŞİD’e karşı kuvvet kullanılması üç alanda değerlendirilebilir: a. BM Güvenlik Konseyi’nden Yetki Alınması, b. Davet üzerine Müdahale ve c. İnsani Müdahale. İnsani müdahalenin normatif zemini zayıf olduğu için, IŞİD’e karşı mücadelede hiç bir devlet bu argümanı kullanmamıştır

#### **a. BM Güvenlik Konseyi’nden Yetki Alınması**

Kasım 2015’te Paris saldırısından sonra, BM Güvenlik Konseyi aldığı 2249 sayılı kararda IŞİD’in uluslararası barış ve güvenliğe karşı emsalsiz, küresel bir tehdit oluşturduğunu vurgulamış ve BM Antlaşmasının 39. maddesi çerçevesinde BM üyelerine, IŞİD ve Irak ve Suriye’deki diğer terör örgütlerine karşı mümkün olan her türlü önlemi alma çağrısında bulunmuştur. Muğlak biçimde kaleme alınmış olan Konsey’in bu kararı, VII. Bölüm çerçevesinde açıkça ortak güvenlik sisteminin işletilmesini öngörmemekle beraber, IŞİD ve diğer uluslararası alanda tanınmış terör örgütlerine karşı alınabilecek önlemleri ortak güvenlik çerçevesi içerisine koymuştur. Bununla beraber, hiçbir devlet söz konusu kararın açtığı yolu kullanmamıştır<sup>58</sup>.

#### **b. Davet Üzerine Müdahale**

Davet hem Irak hem de Suriye tarafından yapılmıştır. Irak Hükümeti, 25 Temmuz 2014 ve 20 Eylül 2014 tarihlerinde BMGS’ne gönderdiği mektuplarda, IŞİD’e karşı Kolektif Meşru Müdafaa Hakkı’nın kullanılmasını talep etmiştir. BM’nin açıkça, odaya desteklediği bu davete ABD, İngiltere, Fransa, Avustralya ve Kanada icabet etmişlerdir. Ancak, Suriye hükümeti, kendi ülkesindeki müdahaleye şiddetle karşı çıkmış ve BM Anlaşması’nın 2/7. maddesi uyarınca, BM’ye bile müdahale izni vermediğini, ülkesinde IŞİD’e karşı etkili bir savaş yürüttüğünü öne sürmüştür<sup>59</sup>.

Meşru müdafaa hakkının münferiden devlet-dışı aktörlere karşı kullanılması konusunun doktrinde tartışmalı olduğu belirtilmişti. Bu husus ışığında ve Suriye hükümetinin de itirazı üzerine, ABD dâhil koalisyon üyesi bazı devletler *muktedir*

---

58 UN Security Council Resolution 2249(2015), 20 November 2015, S/RES/2249(2015), <https://securitycouncilreport.org>

59 Gabor *op. cit.*, s.555.

ve istekli olmama doktrinine başvurmuşlardır<sup>60</sup> <sup>61</sup>. İkinci bölümde, uluslararası terörizme devletlerin karışma stratejileri başlığı altında değinildiği üzere, ilgili devlet ülkesinde bulunan ve diğer bir devlete silahlı saldırı gerçekleştiren bir devlet-dışı aktöre karşı mücadelede, birinci devlet muktedir ve istekli olmadığı takdirde, ikinci devletin meşru savunma hakkı doğmaktadır. Muktedir ve istekli olmama doktrini 51. maddenin genişletilmesinden yana, Neo Realist yaklaşım çizgisinde ortaya atılmış bir görüş olup, uluslararası hukukta henüz bir norm haline dönüşmemiştir.

İŞİD'e karşı mücadelede yeterli olduğunu ileri süren Suriye ise, çelişkili biçimde, 30 Eylül 2015 tarihinde, ülkesindeki İŞİD ve diğer terör gruplarına karşı mücadele etmek üzere Rusya'ya davette bulunmuştur. Suriye merkezi hükümetinin nazarında sadece İŞİD değil, bütün muhalif grupların terör örgütü oldukları dikkate alındığı takdirde, davetin çok geniş yetkiye dayandığı anlaşılacaktır. Nitekim Rus hava kuvvetleri 30 Eylül 2015 gününden itibaren sadece İŞİD değil, rejime karşı savaşan bütün muhalif grupların mevzilerini bombalamaya başlamıştır. Bir iç savaş durumunda, davet üzerine de olsa dışarıdan müdahalenin karşı müdahale ve teröre karşı mücadele durumları haricinde meşru olmadığından söz edilmişti. UAD'nin Nikaragua davası kararı ile de teyit edilen bu sınırlama self-determinasyon hakkının kullanımının engellenmemesi düşüncesiyle benimsenmiştir. Rusya, 15 Ekim 2015 tarihinde BM Güvenlik Konseyi'ne yaptığı bildirimde, Suriye muhalefetinin lehine yapılan dış müdahalelerden söz etmemiş, dolayısıyla karşı müdahale argümanını kullanmamıştır. Rusya, sadece Esad rejimine, İŞİD ve diğer terör örgütlerine karşı mücadelesinde destek verme argümanını kullanmıştır. Bu durumda Suriye'deki Rus kuvvetlerinin, uluslararası alanda terör örgütü olarak tanınmamış muhalif gruplara karşı kuvvet kullanması BM Antlaşması'nın ihlal edilmesi anlamına gelmektedir.<sup>62</sup>

ABD de 23 Eylül 2014 günü BM Güvenlik Konseyi'ne yaptığı bildirimde, İŞİD ve diğer terör örgütleri ile mücadeleden söz ederek müdahalesinin kapsamını geniş tutmuştur. İleride ayrıntılı biçimde değerlendirileceği üzere,

60 ABD, İngiltere, Avustralya, Türkiye ve Kanada, Muktedir ve İstekli Olmama Doktrinine başvurmuşlardır. Bkz. *Ibid.*, s.574.

61 Öte yandan, UAD, 2005 yılında Kongo'daki Silahlı Faaliyetler Davasında ve 2004 yılında İsrail'in İşgal Altındaki Filistin Topraklarında İnşa Etmekte Olduğu Duvar konusunda vermiş olduğu Danışma Görüşünde, "Bir devletin ülkesinde gerçekleşen silahlı saldırı eğer ülke devletine izafe edilemiyorsa, ev sahibi devletin rızası alınmadan gerçekleştirilen kuvvet kullanmalar hukuk dışı olacaktır ve dolayısıyla muktedir ve istekli olmama temeli ile gerekçelendirilemeyecektir" şeklinde bir yorumda bulunmuştur. Bkz. Selami Kuran, Hande Gür, "Devlet-Dışı Aktörlere Karşı Meşru Müdafaada 'İsteksiz veya Aciz' Doktrini: Suriye ve DAES Örneği", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23 (1), 2017, s. 57-88.

62 Gabor, *op. cit.*, s. 567.

ABD, mücadelesinde, Türkiye açısından bir başka terör örgütü olan Demokratik Birlik Partisi (PYD)/Halk Savunma Birlikleri (YPG) isimli PKK türevi Kürt etnik ayrılıkçı kuvvetleri, savaş alanında ortağı olarak kullanmaktadır.

### 3. Türkiye'nin Suriye'de Askeri Harekatları

Türkiye, Süleyman Şah Türbesinin taşınması harekâtı, Suruç olayı üzerine uluslararası koalisyon ile birlikte IŞİD'e karşı harekât, "Fırat Kalkanı" harekâtı, "Zeytin Dalı" harekâtı ve "Barış Pınarı" harekâtı olmak üzere, 5 kez Suriye'ye askeri müdahalede bulunmuştur. Böylece, Türkiye de Suriye'deki savaş alanına fiilen girmiştir. Süleyman Şah Türbesinin taşınması harekâtı üzerine, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri ve Güvenlik Konseyi Başkanı'na gönderilen 22 Şubat 2015 tarihli mektuplarda IŞİD'in yakın tehdidine karşı BM Andlaşması'nın 51. maddesi çerçevesinde münferit meşru müdafaa hakkının kullanıldığı vurgulanmıştır.<sup>63</sup> Bir diğer ifadeyle Süleyman Şah Türbesi harekâtının hukuki zemini bir terör örgütünün muhtemel saldırısına karşı önleyici meşru savunma olmuştur. 20 Temmuz 2015 tarihinde vuku bulan ve 32 Türk vatandaşının hayatını kaybettiği, IŞİD'in terör saldırısı üzerine, koalisyon ortaklarıyla birlikte söz konusu terör örgütüne karşı bir askerî harekât gerçekleştirilmiştir. Bu vesileyle Güvenlik Konseyi Başkanı'na gönderilen 24 Temmuz 2015 tarihli mektupta, Suriye Hükümetinin IŞİD'e karşı mücadelede isteksiz ve yetersiz olduğu vurgulanarak, Türkiye'nin, 51. madde çerçevesinde münferit ve ortak meşru müdafaa hakkını kullandığı belirtilmiştir.<sup>64</sup>

Türkiye, Suriye'nin kuzeyinde, ABD'nin desteğiyle bir Kürt Koridoru'nun şekillenmesi üzerine, bu koridoru Fırat'ın batısında kırabilmek için, 2016 yazında "Fırat Kalkanı", 2018 başında ise "Zeytin Dalı" harekâtlarını gerçekleştirmiştir. Ağustos 2016'da Fırat Kalkanı harekâtının başlatılması üzerine, Güvenlik Konseyi Başkanı'na gönderilen 24 Ağustos 2016 tarihli mektupta, IŞİD'in Türkiye'ye yönelik terör saldırıları gerekçe gösterilerek, 51. madde uyarınca meşru müdafaa hakkının kullanıldığı vurgulanmıştır. Ayrıca, BM üyesi devletlere teröre karşı mücadele sorumluluğu getiren Güvenlik Konseyi'nin 1373(2001); 2170(2014) ve 2178 (2014) sayılı kararlarına atıf yapılmıştır.<sup>65</sup> 2018 yılı başında Zeytin Dalı harekâtının başlatılması üzerine, BM Genel Sekreteri ve Güvenlik Konseyi Başkanı'na gönderilen 22 Ocak 2018 tarihli mektuplarda, IŞİD'in yanı sıra, bu kez PYD/YPG terör örgütünden kaynaklanan tehdit de gerekçe gösterilerek ve Suriye hükümetinin bu teröre karşı mücadelede isteksiz ve yetersiz olduğuna ima etmek suretiyle, 51. madde uyarınca meşru müdafaa hakkının

63 UN Doc. 23 February 2015, S/2015/127, <https://justsecurity.org>

64 UN Doc. 24 July 2015, S/2015/563, <https://unsecuritycouncilreport.org>

65 UN Doc. 24 August 2016, S/2016/739, <https://digitallibrary.un.org>

kullanıldığı bildirilmiştir. Ayrıca, 1373, 2170 ve 2178 sayılı Güvenlik Konseyi kararlarının yanı sıra, üye devletlere teröre teşvik ile de mücadele sorumluluğu getiren 1624(2005) sayılı karara da atıf yapılmıştır.<sup>66</sup>

Türkiye, 9 Ekim 2019 tarihinde, bu kez Suriye'nin kuzeyinde, Fırat'ın doğusuna düşen bölgede yayılmış PYD/YPG güçlerinin sınırdan uzaklaştırılması, sınırdan güneye doğru 30 kilometre derinliğinde bir güvenli bölge tesis edilmesi ve 3.6 milyon civarındaki Suriyeli sığınmacının bu bölgeye yerleştirilmesi amacıyla "Barış Pınarı" harekâtını başlatmıştır. Bu harekât, ABD-Rusya-AB'nin, IŞİD'le mücadele bahanesiyle PYD/YPG gerisinde birleşmiş olduğunu göstermiştir. Barış Pınarı Harekâtı, Esad rejimi ile PYD'yi tekrar yakınlaştırmıştır. 13 Ekim 2019 günü, Suriye ordusu ile Suriye Demokratik Güçleri (SDF) arasında, Suriye Milli Ordusu (SMO) ve Türk Silahlı Kuvvetleri'ne (TSK) karşı mücadele konusunda anlaşma yapılmıştır. 22 Ekim 2019 tarihinde Türkiye ve Rusya arasında varılan "Soçi Mutabakatı" ile ise Rusya askeri polisi ile Suriye ordusu birliklerinin, SMO/TSK'nın ele geçirdiği Tel Abyad ve Resulayn dışındaki alana girmesine izin verilmiştir. Bunun yanı sıra, Kamışlı şehri hariç, sınırdan 10 kilometre uzak alanda Rusya-Türkiye ortak devriyelerinin kontrol yapmaları hususunda mutabakata varılmıştır.

Barış Pınarı Harekâtı da PYD/YPG'nin terör örgütü olduğu gerçeğinden hareketle meşru müdafaa temeline oturtulmuş ve Güvenlik Konseyi'nin, terörle mücadeleye dair 1373, 1624, 2170, 2178, 2249 (2015) ve 2254 (2015) sayılı kararlarına atıf yapılmıştır.<sup>67</sup> Özetle, Türkiye de Suriye krizine değişik mülahazalarla müdahale ederken, diğer devletler gibi, BM Antlaşması'nın 51.maddesinde tarif edilen meşru müdafaa hakkını geniş yorumlamak zorunda kalmıştır.

#### **4. Aktörlerin Suriye Savaşı Bağlamında Kuvvet Kullanma Durumlarının Gelen Değerlendirmesi**

Genel olarak değerlendirilecek olursa, çok sayıda bölge-dışı ve bölgesel aktör Suriye krizine müdahil olmuştur. Bunlardan bazıları kuvvetlerini çatışma ekosistemine yerleştirmişlerdir. Ancak, hiçbiri birbiriyle doğrudan çatışma ortamına girmemiş; kendilerine yakın ideolojiye sahip silahlı devlet-dışı kuruluşları vekil olarak kullanmışlardır. Bu açıdan, Suriye'deki çatışma ekosistemini, savaş alanında düzensizliğin ve asimetrinin en ileri noktaya gittiği bir örnek olay olarak görmek yanlış olmayacaktır. Aynı zamanda, Suriye savaş alanı, 4.Nesil Savaş ortamından bir Melez Savaş'ın nasıl filizlendiğini göstermesi bakımından ilginç bir gözlem ortamını sağlamıştır. Gerçekten, Suriye'de, müdahil

66 UN Doc. 20 January 2018, S/2018/ 53, <https://undocs.org>

67 UN Doc. 9 October 2019, S/2019/ 804, <https://undocs.org>

devletler ya da onların vekilleri olsun, herkes, Clausewitz’çi mantıkla karşı tarafın iradesinin kırılması yerine, yerel halkın zihinleri ve kalplerinin kazanılması yoluyla stratejilerin kırılmasına odaklanmıştır.<sup>68</sup> Başta IŞİD olmak üzere, savaş lordları karşı tarafı yıldırım ve yabancı savaşçıları devşirerek insan güçlerini artırmak için sanal ortamı maharetle kullanmışlardır. Bu nedenle Suriye savaşı, sonuç alınmaksızın bugüne kadar uzamıştır.

IŞİD’in Suriye’deki çatışma ekosistemine nasıl ve kimin tarafından sokulmuş bulunduğu tartışmalıdır. Uluslararası toplumun, söz konusu kökten dinci oluşumu bir devlet olarak değil de bir terör örgütü olarak tanıması IŞİD’in geleceği açısından temel kırılma noktası olmuştur. 2016 yılından itibaren IŞİD zayıflamış ve alan kaybetmiştir. Bölge-dışı güçler ve onların Bölgesel ortakları, Suriye savaşının genelinde olduğu gibi, IŞİD’e karşı mücadele alanında da klasik kuvvet kullanma doktrininin dışına çıkmakta beis görmemişlerdir. Koalisyon güçlerinin hava saldırıları hem örgütün lider kadrosundan önemli isimlerin öldürülmesine, hem de IŞİD’in sadece Suriye değil, Irak’ta da geri çekilmesini hızlandırmıştır. 27 Ekim 2019 günü, Ebubekir El Bağdadi’nin İdlib yakınlarında tespit edilerek, ABD özel kuvvetlerince kısırıldığı ve adı geçen intihar etmek zorunda kaldığı kamuoyuna duyurulmuştur. Bunun üzerine IŞİD, 31 Ekim 2019’da Ebu İbrahim El Haşimi El Kureyşi’nin yeni “Halife” olarak seçildiğini duyurmuştur. IŞİD, Suriye’de PYD/ YPG Kürt; Irak’ta ise, “Haşti Şabi” Şii paramiliter kuvvetlerine, uluslararası kamuoyunda meşruiyet algısı yaratmıştır. Ayrıca Batılı devletler nezdinde, “Esad’ın alternatifinin aşırı İslami gruplar olacağı” korkusunu yayarak, “Esad işbaşında kalmalı” tezini güçlendirmiştir. IŞİD’in Suriye’de kaybettiği alanın büyük kısmı, ABD’nin Suriye’de kara kuvvetleri olarak kullandığı PYD/YPG güçleri tarafından; diğer kısmı ise Rusya destekli Suriye ordusu tarafından geri alınmıştır. Buna rağmen hem Rusya hem de ABD, jeostratejik çıkarları gereği alanda kuvvet bulundurmaya devam etmektedirler.

Suriye savaşı bugüne kadar ABD’nin stratejik amaçlarına hizmet etmiştir. Savaşın, düşük yoğunlukta devam etmesi ABD’i rahatsız etmemektedir. Kazanılmayacak ve neticede siyasi açıdan bölünerek zayıflayacak Suriye, Vaşington’un tercihi haline gelmiştir. Bu nedenle, Suriye krizi uluslararası gündemin geri planına itilmiş ve siyasi çözüm çalışmaları Birleşmiş Milletler’e havale edilmiştir. Cenevre sürecinden bir türlü sonuç alınamaması ise, Bölge-dışı aktörlere angaje Bölgesel aktörler dahil, kimseyi ilgilendirmemektedir.<sup>69</sup>

68 Carl von Clausewitz, *Savaş Üzerine*, çev. Emre Yıldız, (Ankara: Gece Kitaplığı), 2020, s. 27.

69 TRT Haber, “BM’deki Suriye görüşmeleri hayal kırıklığıyla sonuçlandı”, erişim linki: <https://www.trthaber.com/haber/dunya/bmdeki-suriye-gorusmeleri-hayal-kirikligiyla-sonuclandi-619518.html>, erişim tarihi: 23.11.2021.

BM sistemi, Suriye krizi bağlamında daha da yıpratılmıştır. Beş büyüklerin veto yetkisi nedeniyle Güvenlik Konseyi layıkı veçhiyle devreye sokulamamış ve ortak güvenlik sistemi işletilememiştir. Güvenlik Konseyi'nin etkinleşebildiği en ileri nokta Esad rejiminin elindeki kimyasal silahların tasviye edilmesi ve IŞİD'e karşı mücadele alanlarında olmuştur. Yukarıda da vurgulandığı üzere, BM Güvenlik Konseyi'nin 2015 yılının Kasım ayında kabul ettiği 2249 sayılı karar ile IŞİD ile Irak ve Suriye'deki diğer terör örgütlerine karşı kuvvet kullanılması yolu, müdahil hiçbir üye devlet tarafından meşruiyet zemini olarak kullanılmamıştır.

### Sonuç

İkinci Dünya Savaşının sonunda geliştirilmiş uluslararası hukuk normları günümüzün sosyal realitesine uymamakta ve Birleşmiş Milletler'in ortak güvenlik sistemi, Güvenlik Konseyi'nin beş daimi üyesinin veto yetkisi nedeniyle işletilememektedir. Devletlerin kendi bekalarını korumak için *self help* esasına dayandıkları Realistlerin dünyasına geri dönmüştür. Vagts'ın isabetle işaret etmiş olduğu üzere, ABD'yi uluslararası hukukun süjelerinden sadece biri olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. ABD; Roma İmparatorluğu'ndan beri herhangi bir devletten daha hâkim bir güçtür. Dolayısıyla ABD, yeni realiteler oluşturabilecek, beklentileri değiştirecek ve normları şekillendirecek bir pozisyonundadır.<sup>70</sup> Nitekim bu gerçeğin neticesidir ki; ABD'de hala geçerli olan Yeni Muhafazakâr ideoloji, ABD hegemonyasını sürdürebilmek için yeni bir savaş konseptini ve buna bağlı olarak uluslararası hukukta yeni bir kuvvet kullanma doktrinini oluşturmaktadır. Esasen, ABD'nin, "Irak'ı Özgürleştirme Operasyonu"na kadar kuvvet kullandığı durumları, hukukun dışında değil içinde meşrulaştırmaya çalıştığı görülmektedir. Gerçekten, söz konusu devlet, Güvenlik Konseyi'nin izni olmaksızın, dışarıdaki vatandaşlarını kurtarmak için ya da terör eylemlerine karşı kuvvete dayalı yanıtlarını savunmak için 2/4. maddeyi sınırlandıran; 51. maddeyi ise geniş yorumlayan görüşlere dayanmıştır. Irak operasyonundan sonraki dönemde ise, ABD'nin uluslararası hukuku değiştirme yoluna gitmiş olduğu söylenebilir. Ancak, yeni doktrinler ham vaziyettedir. Devlet uygulamaları esas alınarak bir örfi hukuk yaratılmasına çalışılmaktadır. Öte yanda, AB, Rusya, Çin ve diğer büyük devletlerin tam tamına ABD'nin izinden gittikleri söylenemez.

Bugün ABD, Irak ve Suriye'de IŞİD terörüyle mücadele bahanesiyle, bir başka terör örgütü PKK/KCK'nın Suriye'deki kolu olan PYD/YPG 'ye siyasi ve askeri destek vermekte ve teröristlerden Suriye'de operasyonel açıdan yararlanmaktadır. Uluslararası hukukun normları bir yana, etiğe de uygunluğu tartışmalı bu politika diğer Batılı ülkelerden de destek görmektedir.

70 Detlev F. Vagts, "Hegemonic International Law", *AJIL*, 95 (4), 2001, s. 843.

Mevcut koşullarda, BM sisteminin korunması ve günümüzün ihtiyaçlarına yanıt verebilecek şekilde reforma tabi tutulması, izlenebilecek en doğru yaklaşım olacaktır. Bu yönde bir çalışma başlatılmış olmakla beraber, uluslararası politikada yükselen Neo Realist eğilim nedeniyle çok zayıf olduğu söylenebilir. Özellikle, Güvenlik Konseyi'nin yapısı ve oy kullanma usullerinin, daimi üyelik ve veto yetkisini ortadan kaldıracak şekilde değiştirilmesi elzemdir. BM, Terörün tanımını da içeren bir kapsamlı Terörle Mücadele Sözleşmesi üzerinde çalışmalarına devam etmelidir. Bunun yanı sıra, Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin yargı yetkisi, terör suçlarını da kapsayacak şekilde genişletilmeli ve ABD başta olmak üzere, bütün devletler bu mahkemenin yargı yetkisini kabule zorlanmalıdırlar. Böylece, uluslararası alanda teröre karşı hukuk düzleminde mücadele verilmesinin zemini kuvvetlendirilmiş olacaktır.

Öte yandan, terörü himaye eden ve terörü destekleyen devletlerin ortaya çıkarılması da önemlidir. Bu alanda uluslararası düzeyde kabul edilmiş kriterler geliştirilememiştir. Bu durum, doğal olarak, sorunun siyasallaşmasına ve devletlerin bireysel politikalar geliştirmelerine yol açmaktadır. Bu bağlamda, sorunu siyasallaşmadan kurtarma görevi BM'e düşmektedir. BM'in, devletlerin terörizme karşıma düzeylerini incelemesi ve bunun neticesinde himaye ya da destek veren devletleri tespit ederek, bu devletlerin isimlerini yıllık bir listede yayınlaması ve bunlara karşı alınacak uluslararası önlemlere karar vermesi, teröre karşı mücadelenin günümüzdeki keyfi ve karmakarışık dinamiklerini yeni bir kalıp içerisine yerleştirerek, bir düzene koyabilecektir.

### **Kaynakça**

- Aceves, William J., "Liberalism and International Legal Scholarship: The Pinochet Case and the Move Toward a Universal System of Transnational Law Litigation", *Harvard International Law Journal*, 41 (1), 2000, s. 129-184.
- Arend, Anthony C. ve BECK Robert J., *International Law and the Use of Force, Beyond the United Nations Paradigm*, London, New York, Routledge,1993.
- Baczko A., G. DORRONSORO ve A. QUESNAY, *Suriye: Bir İç Savaşın Anatomisi*, Çeviren Ayşe Meral, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018.
- Başeren, Sertaç, *Uluslararası Hukukta Devletlerin Müñferiden Kuvvet Kullanmalarının Sınırları*, (Ankara: Ankara Üniversitesi), 2003.
- Clausewitz, Carl von, *Savaş Üzerine*, çeviren: Emre Yıldız, (Ankara: Gece Kitaplığı), 2020.
- Çetin, Burak, *Birleşmiş Milletler Antlaşmasında Kuvvet Kullanma Yasağının İstisnası Olarak Bireysel Meşru Müdafaa Hakkının İncelenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 60-61, <https://nek.istanbul.edu.tr:4444>
- Denk, Erdem, *Uluslararası Örgütler Hukuku: Birleşmiş Milletler Sistemi*, (Ankara: Siyasal Kitabevi), 2015.

- Erickson, Richard J., *Legitimate Use of Force Against State Sponsored Terrorism*, (Washington D.C.: Air University Press), 1989.
- Fukuyama, Francis, *Neo-Conların Sonu: Yol Ayrımındaki Amerika*, (İstanbul: Profil Yayınları), 2006.
- Gabor, Kajtar, "The Use Of Force Against ISIL in Iraq and Syria-A Legal Battlefield", *Wisconsin International Law Journal*, 34 (3), 2017, s. 535-584.
- Gaddis, John Lewis, *Surprise, Security and the American Experience*, (Massachusetts: Harvard University Press), 2004.
- Glennon, Michael J., "The Fog of Law: Self-Defense, Inherence and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter", *Harvard Journal of International Law and Public Policy*, Cilt 25, No 2, 2002, s. 539-558.
- Gürcan, Metin, Savaşın Evrimi ve Teorik Yaklaşımlar, Teoriler Işığında Güvenlik, Savaş ve Çatışma Çözümleri, İstanbul, *Bilgesam Yayınları*, 2012, s. 70-129.
- Hammes, Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, (St.Paul: MN Zenith Press), 2004.
- Henkin, L., S. HOFFMANN, J.J. KIRKPATRICK and A. GERSON, W.D. ROGERS, D.J. SCHEFFER, *Introduction: The Great Debate of the 1980s, In Right v. Might, The International Law and the Use of Force*, (New York: Council on Foreign Relations), 1989, s.2.
- International Court of Justice *Reports* 1986, erişim linki: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>, erişim tarihi: 22.11.2021.
- Josselin, Daphné ve William Wallace, "Non-State Actors in World Politics: A Framework", içinde *Non-State Actors in World Politics*, edit. Daphné Josselin ve William Wallace, (London: Palgrave Macmillan), 2001, s. 1-20.
- Keskin, Funda, *Uluslararası Hukukta Kuvvet Kullanma: Savaş, Karışma ve Birleşmiş Milletler*, (Ankara: Mülkiyeliler Vakfı Yayınları), 1998.
- Kuran, Selami ve Hande Gür, "Devlet-Dışı Aktörlere Karşı Meşru Müdafada "İsteksiz veya Aciz" Doktrini: Suriye ve DAESH Örneği", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23 (1), 2017, s. 57-88.
- Kurt, Selim, "İnsani Müdahale ve Suriye Örneği", *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (10), 2014, s. 39-64.
- Kütükçü, Akif, Uluslararası Hukukta Self-Determinasyon Hakkı ve Türk Cumhuriyetleri, <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr> s.267.
- Lieven, Anatol, "Vindicating Realist Internationalism", *Survival*, 63 (5), 2021, s. 7-34.
- Lind, William S. vd., "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation", *Marine Corps Gazette*, 7 (10), Ekim 1989, s. 22-26.



- Okur Mehmet Akif, Uluslararası Hukuk ve Irak Savaşı'nın Meşruiyeti, *Kök Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt.X, Sayı.2, Güz 2008, s. 9-27.
- Pazarcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk*, 17.Baskı, (Ankara: Turhan Kitabevi), 2018.
- Report of the International Law Commission, 18th session, 1966 Yearbook of I.L.C.*, erişim linki: [https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_cn4\\_191.pdf&lang=EFSRC](https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_191.pdf&lang=EFSRC), erişim tarihi: 22.11.2021.
- Richardson, Louise, "Global Rebels: Terrorist Organization as Transnational Actors", *Harvard International Review*, 20 (4), 1998, s. 52-56.
- Stone, Julius, *Legal Controls of International Conflict*, (London: Stevens and Sons), 1954.
- Şen, Osman, *21. Yüzyılın Başlangıcında Terörizmle Stratejik Mücadele*, (İstanbul: Alfa Yayınları), 2017, s. 173-177.
- Talmon, Stefan, Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of People, *Chinese Journal of International Law*, Cilt.12, Sayı. 2, Haziran 2013, s. 219-253.
- Taşdemir, Fatma, *Uluslararası Terörizmle Karşı Devletlerin Ülkeleri Dışında Münferiden Kuvvete Başvurma Yetkisi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, <https://www.dspace.ankara.edu.tr>
- Ulutaş, Ufuk, *The State of Savagery: ISIS in Syria*, (İstanbul: SETA Publications), 2016.
- Vagts, Detlev F., "Hegemonic International Law", *AJIL*, 95 (4), 2001, s. 843-848.
- Williams, Phil, *Violent Non-State Actors and National and International Security*, International Relations and Security Network (ETH Zurich report), 2008.
- Yanardağ, Merdan, *Yeni Muhafazakarlık Neo-Conlar: Dünya'da ve Türkiye'de Post-Modern Gericiilik*, 5.Baskı, İstanbul: Destek Yayınları, 2017.



## **Safe Area Theory and Practice: Security for Civilians or Creating New States of Exception during Humanitarian Crises?**

**Gözde Turan\***

### **Abstract**

Drawing on the notion of “safe area” not only as a geographical but also a social construct, this article argues that the efforts of aiding civilians at risk through confining them to bordered areas increase the insecurities experienced both inside and outside of these areas by multiple actors. Exemplifying four cases – Iraq, Bosnia, Rwanda, and Syria – it revokes Agamben’s concept of *homo sacer* to display how the civilians are reduced to bare lives who are excluded from the political sphere and whose killing has been excluded from political and judicial scrutiny. A comparative study on the four situations indicates widening and deepening insecurities for the civilian populations who lose their manoeuvre capacity to respond to security threats and who become dependent particularly on external aid to survive. While revisiting the main causes of failure to protect civilians at risk during armed conflicts, the article suggests that safe areas should be treated as spatial domains with multiple actors holding competing concerns and interests, and encourages reconsideration of the implications of constructing confined spaces during humanitarian crises without full political and military commitment and liability.

### **Keywords**

Agamben, Homo sacer, Safe Area, Iraq, Bosnia, Rwanda, Syria.

---

\* Dr. Öğretim Üyesi, Antalya Bilim Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,  
gozde.turan@antalya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4307-6924  
Makale geliş tarihi : 03.10.2021  
Makale kabul tarihi : 20.10.2021

## Güvenli Bölge Teorisi ve Pratiği: Siviller İçin Güvenlik Mi Yoksa İnsani Krizlerde Yeni İstisna Durumları Mı?

### Özet

Güvenli bölge kavramının sadece coğrafi anlamda sınırlarla tanımlı bir alan değil, sosyal bir yapı olduğu noktasından hareketle bu çalışmada, silahlı çatışma durumunda risk altındaki sivillerin sınırlı bir alanda tutulmasının güvenlik sorunlarını arttırabileceği tartışılmaktadır. Irak, Bosna, Ruanda ve Suriye örneklerini Agamben'in *homo sacer* kavramı etrafında ele alan çalışma, çatışma durumunda bu bölgelerdeki sivillerin nasıl çıplak hayat kavramı ile tanımlandığını, öldürülmeleri durumunda bu hayatların politik ve hukuki denetimden mahrum bırakıldığını tartışacaktır. Dört örnek olayın karşılaştırmalı bir analizi ile sivillerin güvenlik tehditlerine karşı koyabilme kapasitelerinin ortadan kalktığı ve özellikle dış yardıma bağımlı hale geldikleri, dolayısıyla da yaşadıkları güvenlik sorunlarının genişlediği ve derinleştiği ortaya konulacaktır. Silahlı çatışma durumunda sivillerin korunması noktasındaki başarısızlıkların nedenlerinin irdelenmesinin yanısıra, güvenli bölgelerin farklı çıkar ve sorunları olan çeşitli aktörler barındıran bir alan olduğunun altı çizilecek; insani krizlerde tam bir askeri ve siyasi yükümlülüğün olmadığı durumlarda risk altında insan gruplarının kapalı alanda kalmalarının doğuracağı olumsuz sonuçlar tartışılacaktır.

### Anahtar Kelimeler

Agamben, Homo sacer, Güvenli Bölge, Irak, Bosna, Ruanda, Suriye.

### Introduction

The concept safe area has been regarded as a “humanitarian space designed to protect the human rights of those in danger.”<sup>1</sup> On the other hand, the devastating consequences of insecurities experienced by civilian groups residing in these areas prompts a (re)consideration on the trajectory of the safe areas as part of proliferating and pervasive humanitarian discourses both in the national and international domains. As the forced migration and settlement in specific havens might render civilians even more defenceless and open to being targeted in mass numbers since they lose their manoeuvre capacity to respond to security threats and become dependent particularly on external aid to survive, the *political* aspects of safe areas carry equal weight with the *humanitarian* aspects. Humanitarian action, in the end, is both political *and* humanitarian, and cannot

---

1 Hikaru Yamashita, *Humanitarian Space and International Politics: The Creation of Safe Areas*, London, Taylor & Francis, 2017, p. 4.

be thought to be neutral, impartial, or consensual.<sup>2</sup> Likewise, safe area conceived as a humanitarian action is a “spatial form of protection” which cannot be considered apart from political debates, confrontations or interventions.

However imaginary and artificial the geographic borders might seem for the critical security scholar,<sup>3</sup> their implications on human lives are real. In effect, the direct and indirect connections with bordering have already been under the scrutiny of scholars from critical security studies, which largely but not exclusively have gone through a dramatic transformation with the advent of the human security concept. Along these lines, safe areas may be viewed as part of a recent trend towards widening human security, though enduring questions concerning the identity of the human or the refugee or asylum seeker to be protected in safe areas as well as the framework of such protection remain far from being resolved. In other words, conceptualizing what, whom, when and how to protect is a point that merits equal attention equal to the actual geographical borders, logistical and military support of safe areas. The article will exemplify four cases – Northern Iraq, Bosnia, Rwanda and finally Syria – and invoke Agamben’s *homo sacer* concept in order to open a discussion about the contribution of the safe area practice to civilian insecurities, and reveal how the residents of safe areas are reduced to bodies identified simply as bare lives. For Agamben, bare life, or *zoe*, “is the life of *homo sacer* (sacred man), who may be killed and yet not sacrificed.”<sup>4</sup> On the other hand, *bios* represents the politicized human being that makes sense only within the confines of the ancient *polis* and today’s modern nation state as opposed to the *homo sacer* who is excluded from such political spheres. Though the aim of forming safe areas during armed conflicts is to protect the lives of civilians, the article attempts to display that the meaning of *life* here refers to “bare life”, which includes biological yet excludes political life. When life is understood exclusively as bare life exempt from politics, the consequence is that any political and judicial contemplation, contestation or critical interrogation is terminated and the failure to protect bare life is justified as a result of emergencies in times of armed conflict. Instead of rejecting law altogether, “necessity creates its own law” in the state of exception.<sup>5</sup> International law also creates its own law in safe areas as zones of exception where civilians become *homo sacers* similar to the barbarian or the slave of the colonial era by virtue of their expulsion from politics.

---

2 Thomas G. Weiss, “Principles, Politics, and Humanitarian Action”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 13, No. 1, 1999, p. 21

3 Michael J. Shapiro, *Violent Cartographies: Mapping Cultures of War*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

4 Giorgio Agamben, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press, 1998, p.8

5 Giorgio Agamben, *The State of Exception*, Chicago, Chicago University Press, 2005, p. 24.

The term “safe area” is a corollary to Agamben’s state of exception, which is taken as a “zone of anomie” where the relationship between law and violence is reproduced.<sup>6</sup> Though developments in international law in the 20th century represent an endeavor against impunity, leaving the most vulnerable ones in safe areas devoid of the full rights that citizens hold against their state(s) is a corollary of creating new *homo sacers* beyond state borders.

The article uses alternative terms such as “secure humanitarian areas” in Rwanda or “safety zones” in Syria in order to abide by the use of common terminology in particular situations. In the end, the use of several concepts towards the same end, such as “safety zones”, “safe havens”, “protection areas”, “security zones” or “zones of peace”, reflect more of a semantic game than crucial differences with regard to the particularities of the geographical space designed to protect the ones at risk.<sup>7</sup> In order to display the actual and potential insecurities the safe areas facilitate and engender, Part 1 of the article investigates briefly the historical background of the safe area concept. Part 2 exemplifies Iraq, Bosnia, Rwanda and Syria experiences to display the shortcomings of the safe area theory and practice. While Part 3 argues that the strong association commonly made between safe area practices and humanitarian concerns signifies a particular space with particular normative actions, it also shows that such spaces represent a “state of exception” that allow for rights violations rather than a positive linkage to better protection of human rights.

### Safe Areas in the 20th Century

Ironic or contradictory it would sound for the contemporary reader that targeting civilian settlements rather than focusing on civilian protection was regarded as an easy way to reduce the horrors of war during the two world wars. Strategists argued that bombing cities would more quickly destroy the enemy morale and bring decisive victory without mass killing or annihilation of the enemy army at large.<sup>8</sup> The creation of zones under special protection was first registered by the founder of the International Committee of Red Cross (ICRC), Henry Dunant, in 1870.<sup>9</sup> The essence of the notion “safe area” was defined to

---

6 Agamben, *The State of Exception*, pp. 50, 59.

7 Although it is possible to use these concepts interchangeably, Posen separates “safe zone” from “safe haven” as the first protects the victims where they live from assailants, while the latter brings protection and sustenance for the displaced people in a location close to their original homes. See, Barry R. Posen “Military Responses to Refugee Disasters”, *International Security*, Vol. 21, No. 1, 1996, pp. 77, 78.

8 Alex J. Bellamy, *Massacres and Morality: Mass Atrocities in an Age of Civilian Immunity*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 135, 136.

9 Rutger Birnie and Jennifer Welsh, "Displacement, Protection and Responsibility: A Case for Safe Areas", *Global Responsibility to Protect*, Vol. 10, No. 3, 2018, p. 334.

establish a location within the country or territory where the dispute took place, which would be neutral and free of belligerent activity and to which humanitarian access was ensured. 1934 Monaco Draft Convention proposed “hospital towns” to be reserved for medical services under the supervision of representatives from neutral powers. Early examples include a unilaterally designated Madrid district during the Spanish Civil War, a similar zone in Shanghai during the Sino-Japanese War, and three safety zones established by the International Committee of the Red Cross (ICRC) in Jerusalem in 1948.<sup>10</sup> In 1949, the Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field – the 1st Geneva Convention – with Article 23 provided for “hospital zones” and “protection of military sick and wounded” during both peace time and hostilities. The 4th Geneva Convention, the Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in the Time of War, broadened the notion of the “protected” in order to include civilians. The Additional Protocol I of 1977 introduced yet another novelty by enabling the protection of civilians in the locality where they are, which should be taken as a further development than the “hospital zones”.<sup>11</sup>

Safe areas during the Cold War – for instance a hospital, college and hotel in Dhaka, Bangladesh in 1971; three neutralized zones in Nicosia, Cyprus, in 1974; a neutralized zone consisting of two buildings in Saigon, Vietnam, and a safety zone in Phnom Penh, Cambodia in 1975; a number of centers established for civilians and disarmed combatants in Nicaragua in 1979; and two neutralized zones in Dubrovnik, Croatia in 1992<sup>12</sup> – were designed to provide preventive protection in parallel to the traditional peacekeeping operations with the strict consent element.<sup>13</sup> Three open relief centers (ORCs) in Sri Lanka in 1990 and a bilateral safe area in Jalalabad, Afghanistan in 1994 also represent the consent-based traditional approach just after the end of the Cold War.<sup>14</sup> Though traditional safe areas with civilian and demilitarized characters appear to be a natural corollary of this first generation of peace operations, the degree of safety differed drastically since the enforced safe areas depended on a credible threat, which in the end complicated the humanitarian access to it and compromised the

---

10 François Bugnion, "The International Committee of the Red Cross and the Development of International Humanitarian Law", *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, 2004, pp. 206, 207; Karin Landgren, "Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, No. 3, 1995, p. 439.

11 Alex J. Bellamy, *Massacres and Morality*, pp. 20, 21; Landgren, *Ibid.*, p. 439.

12 Landgren, *Ibid.*, pp. 440-42. Despite the anachronism problem, Dubrovnik, Croatia zones are included into this category as they represent entirely traditional Cold War era characteristics.

13 Jennifer Hyndman, "Preventive, Palliative, or Punitive? Safe Spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia, and Sri Lanka", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 2, 2003, p. 171.

14 Phil Orchard, "Revisiting Humanitarian Safe Areas for Civilian Protection", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, No. 1, 2014, p. 60.

safety of the locality. The recent safe areas, i.e. Bosnia, Rwanda, Somalia, have been associated with Responsibility to Protect (R2P) corresponding to the second-generation of UN missions combining the three roles of “administrator”, “mediator”, and “guarantor”, while enabling intervening in armed conflicts against the approval of the fighting parties.<sup>15</sup> Though the R2P doctrine still remains complicated and not fully developed in international law – this, given the changing nature, technologies and strategies of armed conflicts as well as the not too rare deadlock situation of the UN Security Council – safe area option with low-intensity military operations as part of a designated R2P operation has become more likely with the exclusion of the strict consent requirement.<sup>16</sup> The increase in opportunities was attended to by contingents far from optimal in training, experience or equipment, which posed difficulties for the UN commanders to impose disciplinary authority.<sup>17</sup> Moreover, it was not only the transformation in peace operations, but also the nature of new wars with occupied territories changing daily amidst an ongoing war as well as the lack of collaboration from parties that created greater complexity for the missions. New wars with blurred lines between combatants and non-combatants, multiple and at times discordant strategies as well as financial resources do hardly ever exclude civilians from violence. Beyond the transformation in armed conflicts, the end of the mutual checks and balances between two blocs has rendered humanitarian interventions more common and possible, while the escalation of human groups’ mobility, including people trying to escape from persecution or other forms of ill treatment, increased the number of safe areas recently.

Within this context, the post-Cold War period safe areas reflect the engagement of humanitarian with political and military concerns.<sup>18</sup> The demilitarized character of safe areas underwent a transformation with increased military engagement in peace operations,<sup>19</sup> and several zones, areas or enclaves were established on the basis of the provisions of the UN Charter regardless of the consent of the states in question.<sup>20</sup> The growing xenophobic tendencies accompanied by a fading motivation to accept refugees in this period also led to

---

15 Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, Macmillan, London, 1996, pp. 44, 50.

16 Paul R. Williams, J. Trevor Ulbrick and Jonathan Worboys, "Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 45, No. 1, 2012, pp. 473-503.

17 Trevor Findlay, "The New Peacekeeping and the New Peacekeepers", *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No: 12, edited by Trevor Findlay, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 20.

18 Katy Long, "In Search of Sanctuary: Border Closures, 'Safe' Zones and Refugee Protection", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 26, No. 3, 2013, p. 462.

19 Landgren, *Ibid.*, pp. 441-42.

20 Surya P. Subedi, "The Legal Competence of the International Community to Create 'Safe Havens' in 'Zones of Turmoil'", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 12, No. 1, 1999, pp. 27, 29.



an increase in support of safe areas as a fitting alternative to accepting refugees.<sup>21</sup> As the most basic of all refugee rights is the “right to seek asylum” and “the right to be granted safety from persecution”, the international protection regime for refugees entrusts governments with granting asylum to asylum seekers.<sup>22</sup> On the other hand, safe areas provide a pretext for governments in their refusal to grant asylum without a direct and obvious violation of human rights in general and refugee rights in particular.

### **New Generation of Safe Areas**

Revisiting the safe areas in Iraq, Bosnia and Rwanda, and then looking at the Syrian crisis, not only questions the shortcomings of the UN and the international community in terms of safe area practices, but also uncovers a change in policy of these actors in attending to humanitarian crisis. With regard to the war in Syria, the UN has made an effort to support humanitarian aid by allowing for the use of four border crossings initially,<sup>23</sup> then limiting it to two crossings in 2020, rather than establishing safe areas,<sup>24</sup> which can be taken as a sign of retreat from the conventional safe area practice in general. The policy change seemingly corresponds to the former UN Secretary General Boutros Boutros-Ghali’s remarks that “peacekeeping has to be reinvented every day,”<sup>25</sup> and “[one has] to accept second-best and if not second best (...) third-best” solutions.<sup>26</sup> However, the *de facto* safe haven in Liberia between 1990-1996 created by the Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG),<sup>27</sup> and the current Syrian war shows how safe area rhetoric and practice have begun to be applied outside of an existing UN mission, which raises the question if it indicates a harbinger of a novel generation of safe areas excluding direct, if not indirect, engagement with the UN organs.

### ***Iraq***

The safe area in Northern Iraq, which was established after the Gulf War in 1991 when Saddam Hussein assaulted Kurdish and Shiite groups in response to

---

21 Bill Frelick, "Unsafe Havens", *Harvard International Review*, Vol. 19, No. 2, 1997, p. 40.

22 Landgren, *Ibid.*, p. 438.

23 United Nations 2014, “Middle East” S/RES/2165, 14 July 2014.

24 United Nations 2020, “The Situation in the Middle East” S/RES/2504, 10 January 2020.

25 Findlay, *Ibid.*, p. 17.

26 Richard Dowden, “Boutros-Ghali Accepts UN’s Limitations”, *The Independent*, 27 October 1994, <https://odihpn.org/magazine/boutros-ghali-accepts-uns-limitations/> (last visited 20.08.2021).

27 Quentin Outram, “Cruel Wars and Safe Havens: Humanitarian Aid in Liberia 1989–1996”, *Disasters*, Vol. 21, No. 3, 1997, p. 194. See also, Orchard, *Ibid.*, pp. 61, 62.

their uprising, sheltered more than one million civilians fleeing from violence within Iraq. The collapse of the ceasefire regime envisaged in Resolution 687 triggered the UN to initiate Operation Provide Comfort supplemented with a no-fly zone and a ground component.<sup>28</sup> Both as a response to the failure of Resolution 687 and the legal background of Operation Provide Comfort,<sup>29</sup> Resolution 688 went beyond the right to self-defence and signalled a wider interpretation of the use of force under Chapter VII. Thereby, it not only challenged the conventional strict prohibition on the use of force, but interpreted the human rights situation in a country as a threat to international peace and security.<sup>30</sup>

Operation Provide Comfort, which consisted of 17 000 coalition forces at its peak, was assumed to be powerful enough to counter Iraqi forces in the case that the latter decided to resist. Even though the operation and the safe area in Northern Iraq has been regarded as successful in that it enabled most of the displaced Kurds to return to their place of origin through safe corridors,<sup>31</sup> it should be noted that the Iraqi army was already severely weakened due to the Gulf War and could not retaliate.<sup>32</sup> Next to this, concerns about a massive influx of Kurds, coupled with coalition partners' support to a "NATO ally that had proved its loyalty during the Gulf War",<sup>33</sup> allowed Turkey to close its borders to refugees, which in the end prevented Kurds from asylum seeking and imposed their a not so voluntary stay in Iraq as a destabilizing group against the Saddam regime.<sup>34</sup> Heavy air cover and deterrence policies also played a crucial role against an already weakened Iraqi army, and in the relative success of the operation.<sup>35</sup> Left in a position unable to confront the US and its allies, Saddam Hussein had to agree to sign a Memorandum of Understanding (MOU) on 18 April 1991, according to which Iraq consented to "a humanitarian presence in Iraq" and to

28 Alexander Benard, "Lessons from Iraq and Bosnia on the Theory and Practice of No-fly Zones", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 3, 2004, p. 463.

29 United Nations 1991, "On the Situation between Iraq and Kuwait", Security Council Resolution 688, UN Doc. S/RES/688, 5 April 1991.

30 James Cockayne and David Malone, "Creeping Unilateralism: How Operation Provide Comfort and the No-Fly Zones in 1991 and 1992 Paved the Way for the Iraq Crisis of 2003", *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 1, 2006, p. 126; Christine Gray, "From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq", *European Journal of International Law*, Vol. 13, No. 1, 2002, pp. 1-5; Kate Seaman, *UN-Tied Nations: The United Nations, Peacekeeping and Global Governance*, New York, Routledge, 2016, p. 114.

31 Cockayne and Malone, *Ibid.*, p.127; Orchard, *Ibid.*, pp. 60, 61.

32 Posen, *Ibid.*, p. 95.

33 Kemal Kirişçi, "Security for States vs. Refugees: Operation Provide Comfort and the April 1991 Mass Influx of Refugees from Northern Iraq into Turkey", *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, Vol. 15, No. 3, 1996, p. 20.

34 Frelick, *Ibid.*, p. 41.

35 Michael M. Gunter, "The KDP-PUK Conflict in Northern Iraq", *The Middle East Journal*, Vol. 50, No. 2, 1996, p. 226; Benard, *Ibid.*, pp. 464, 465.

“the voluntary return home of Iraqi displaced persons.” A complementary agreement signed on 25 May in the same year produced contingents of lightly armed UN Guards to support and protect the refugees.<sup>36</sup>

Against the relative success of safe areas in Iraq, it remains debatable whether the safe areas in Northern Iraq “served state security interests or the security of the refugees.”<sup>37</sup> The numbers of UN guards were often far below the adequate number to provide actual protection – at one point in 1992 there were only thirty UN guards in Northern Iraq – and it was never clear whether they had the means to offer such protection. In addition to these flaws, The Iraqi Kurds were exposed to a double economic blockade arising from UN sanctions against Iraq and the Iraqi government’s embargo against Northern Iraq.<sup>38</sup> Furthermore, the unilateral policies of the US and the UK, particularly after the French withdrawal from Operation Provide Comfort in late 1996, culminated in the 2003 crisis which still remains as a reminder that coercive protection without consensus increases structural flaws rather than safeguarding civilians. With the enlargement of no-fly zones in 1996, multilateral policymaking and enforcement mechanisms turned into unilateralism and more reliance on air forces.<sup>39</sup> The invasion in 2003 by a much smaller US-led coalition continued the downward spiral in all aspects in Iraq, and the so-called project of “securing and reconstructing of Iraq” paradoxically produced a war without an end and more casualties.<sup>40</sup>

### ***Bosnia***

During the dissolution of Yugoslavia, which began in March 1991, the most severe armed conflicts took place in Bosnia where three separate parties (Serbs, Croats, and Bosnians) competed for control of the territory. The idea of establishing “safe areas” in Bosnia was first floated in 1992 as both a preferable decision to take in order to keep would-be refugees within the territory of former Yugoslavia, and a principled way of refusing to assist ethnic cleansing.<sup>41</sup> The idea gained more support as the fighting intensified in the eastern part of Bosnia and Herzegovina in March 1993, especially when the UN High Commissioner for

---

36 Cockayne and Malone, *Ibid.*, p.135; Carol McQueen, *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia and Rwanda*, Palgrave, London, 2005, p. 29.

37 Kirişçi, *Ibid.*, p. 18.

38 David Keen, “Short-term Interventions and Long-term Problems: The Case of the Kurds in Iraq”, *The Politics of Humanitarian Intervention*, John Harriss (ed.), Pinter, London, 1995, pp. 171, 173.

39 Cockayne and Malone, *Ibid.*, pp. 130-137

40 See, Michael Schwartz, *War Without End: The Iraq War in Context*, Chicago, Haymarket Books, 2016.

41 Landgren, *Ibid.*, p. 444.

Refugees (UNHCR) reports referred to thousands of Muslims seeking refuge in Srebrenica from surrounding areas that were either under attack or being occupied by Serbian forces. In April, despite both strong political pressure from the international community and the UN Security Council (UNSC), and the efforts of the United Nations Protection Force (UNPROFOR) and UNHCR in the field, the situation in the area deteriorated.

Given the severity of the situation, the Security Council acting under Chapter VII of the UN Charter demanded with Resolution 819 that all parties treat Srebrenica and its surroundings as a “safe area” which should be free from any armed attack or any other hostile act, that Bosnian Serb paramilitary units withdraw from areas surrounding Srebrenica, and that armed attacks should be ceased.<sup>42</sup> With no guidance on methods and implementation, UNPROFOR commanders decided to implement Resolution 819 in accordance with the Geneva Conventions’ concept of demilitarized zones even though it was not really appropriate for the conditions in Srebrenica. The reason for this is that Srebrenica was under attack, and the demilitarization of Srebrenica was anything but maintaining the territory under Bosnian control.<sup>43</sup> Following Resolution 824 which declared also Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac and their surroundings as “safe areas”,<sup>44</sup> Resolution 836 expanded the mandate of UNPROFOR in order to deter attacks, monitor the cease-fire, promote the withdrawal of military or paramilitary units other than those of the Bosnian Government, and occupy some key locations on the ground.<sup>45</sup> UNPROFOR was left in a gray zone between peacekeeping and peace enforcement since Resolution 836 exempted Bosnians from leaving their weapons, while Resolution 819 prohibited the use of weapons for all parties.<sup>46</sup>

Serbian forces taking a number of UN personnel as hostage against NATO air strikes, further pushing the UN soldiers to remain in underground shelters while disappointed Croatian refugees blocking their connection with the outside world for several weeks,<sup>47</sup> were more than sufficient to show how ill-equipped the UN troops on the ground were and how precarious UN’s position was as

---

42 United Nations 1993a, “Bosnia and Herzegovina” Security Council Resolution 819, UN Doc.S/RES/819, 16 April 1993.

43 Stuart Gordon, “A Recipe for Making Safe Areas Unsafe”, *Aspects of Peacekeeping*, D. S. Gordon and F. H. Toase edited, New York, Routledge, 2014, p. 215.

44 United Nations 1993b, “Bosnia and Herzegovina”, Security Council Resolution 824, UN Doc.S/RES/824, 6 May 1993.

45 United Nations 1993c, “Bosnia and Herzegovina”, Security Council Resolution 836, UN Doc.S/RES/836, 4 June 1993.

46 Mohamed S. Elewa, “Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict”, *Michigan State University Detroit College of Law’s Journal of International Law*, Vol. 10, No: 3, 2001, p. 435.

47 Andrzej Sitkowski, *UN Peacekeeping: Myth and Reality*, Westport, Praeger, 2006, p. 131.

being caught between traditional peacekeeping and the enforcement actions of another associate organization, NATO.<sup>48</sup> As a matter of fact, UNPROFOR actually deployed its troops between Bosnian and Serbian forces, which seemed to be in accordance with its mission of preventing any engagement of the fighting parties, though it simultaneously disabled NATO to escalate air strikes.<sup>49</sup> Since it was extremely difficult to detect heavy weaponry attacks, NATO also established exclusion zones around safe areas to prevent the warring parties getting closer with certain heavy weaponry. However, exclusion zones did not help protecting the safe areas, as the security of the former became jeopardized when the effective control of the latter diminished.<sup>50</sup>

The not fully clear language of the Resolutions and its repercussions in political and military practice fell short of providing the necessary deterrence when the Bosnian Serbs violated the integrity of the safe areas. The Secretary General's request for an additional 34 000 forces in his report to UNSC on the implementation of the safe areas mandate was a direct manifestation of the quite inadequate resources allocated to UNPROFOR.<sup>51</sup> Following the fall of other safe areas in Croatia,<sup>52</sup> Srebrenica fell to the Serbs after an assault on the town, and thousands of Bosnian Muslims were forced to flee along with the Dutch contingent of UN soldiers who had been given the task of protecting the town.<sup>53</sup> With the awareness of what was happening, the Dutch commander in Srebrenica requested air strikes to repel the Serbs as he was entitled to do under Resolution 836. However, UNPROFOR's commander and the Special Representative to the Secretary General, Yasushi Akashi, blocked the demand due to a fear that air strikes would take UNPROFOR beyond its mandate.<sup>54</sup> Amidst the debates and negotiations on the resources and limits of the UN mandate, the Bosnian Serbs seized the safe area of Srebrenica in July 1995 and massacred more than 7500 civilians.

---

48 Benard, *Ibid.*, p. 471; Steven R. Rader, "NATO", *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No: 12, edited by Trevor Findlay, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 149.

49 Gordon, *Ibid.*, p. 223.

50 Gregory L. Schulte, "Former Yugoslavia and the New NATO", *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997, p. 23.

51 Yasushi Akashi, "The Use of Force in a United Nations Peace-Keeping Operation: Lessons Learnt from the Safe Areas Mandate", *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, No: 2, 1995, p. 315.

52 Seaman, *Ibid.*, p. 117.

53 Subedi, *Ibid.*, p. 32.

54 Alex J. Bellamy, Paul D. Williams and Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, 2010, pp. 201, 202.

### **Rwanda**

Having roots in the Belgian colonial era, differences between Hutus and Tutsis continued until the genocide of 1994 summer to be institutionalized with the minority Tutsis being perceived by the majority Hutus as being oppressors and exploiters to hold higher socio-economic and political status. In fact, the genocidal campaign of 1994 was not the first in Rwandan history and had connections to the 1963 mass killing of about 10 000 Tutsis, which also left between 600 000 and 700 000 refugees in neighbouring countries. These Tutsi refugees in exile being destitute to return to Rwanda formed the Rwandan Patriotic Front (RPF), which put pressure on President Habyarimana rule and at the end pushed him to sign the Arusha Peace Agreement in 1993.<sup>55</sup> Resented by the egalitarian prospects of the Arusha Agreement, Hutu extremists set in motion a genocidal policy with a contradictory combination of modern communications and administrative infrastructure, such as the wide use of machetes which became a common image of the Rwandan genocide.

The international community's response to the violence in Rwanda came through the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) established under Resolution 872.<sup>56</sup> However, the UN peacekeepers were so lightly armoured and ill-equipped that it was not even fully capable of protecting itself, which was unfolded with the massacre of Belgian peacekeepers just one day after the death of Habyarimana.<sup>57</sup> The deaths of the peacekeepers initiated a process of withdrawal of troops, which weakened the already poorly supported UN mission. Although the Security Council increased the number of forces in Rwanda with Resolution 918 from 270 to 5 500 and also mandated the establishment of "secure humanitarian areas" in order to protect displaced persons, refugees and civilians,<sup>58</sup> the UN Secretary General failed to find the necessary troops from member states. However, the genocide in Rwanda was to a large extent over by that time, with more than half a million Tutsi and moderate Hutu victims.

While the UN authorities failed to find the necessary troops before the genocide was almost completed, France initiated a separate multinational operation – *Operation Turquoise* – with reinforcement troops from Chad, Senegal, Guinea-Bissau, Mauritania, Egypt, Niger, and Congo (Brazzaville) in June. The French-led operation was again authorized under Chapter VII though it was

---

55 McQueen, *Ibid.*, pp. 97-100.

56 United Nations 1993d, "Rwanda", Security Council Resolution 872, UN Doc.S/RES/872, 5 October 1993.

57 Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 32.

58 United Nations 1994a, "The Expansion of the Mandate of the UN Assistance Mission for Rwanda and Imposition of an Arms Embargo on Rwanda", S/RES/918, 17 May 1994.

independent from UNAMIR.<sup>59</sup> Though some Tutsis survived in the territory of the humanitarian area backed by the *Operation Turquoise*, it has also been argued to have complicated the approach of the RPF forces and thus facilitated the escape of several genociders.<sup>60</sup> The skirmishes between RPF and contingents of the *Operation Turquoise* nearby the humanitarian area show the likelihood of a protection mission generating intended or unintended results that contradict with humanitarianism.

### *Syria*

The conflict in Syria began in 2011 and turned from a largely peaceful uprising into a civil war in a short time. The Syrian war also increased the sectarian tension in the region, resulted in widespread violence with the involvement of outside powers, and caused hundreds of thousands of deaths and an unprecedented scale of displaced people. The Syrian government has been a staunch opponent of safe zones, while neighbouring actors and outside powers expressed competing arguments related to the creation of safe zones inside of Syria or abroad for the refugees.<sup>61</sup>

While the discussion on establishing safe zones has been based on divergent expectations on the part of different actors, one can easily discern the political and strategic motivations behind the idea rather than an exclusive humanitarian concern. Despite its long history of taking the lead on humanitarian intervention, the US under the Obama administration followed a strict foreign policy to “not to get involved”, and thus turned R2P into a “Responsibility Doctrine” that called for other – particularly regional – actors’ involvement rather than the US. As the killings intensified in 2012, the idea of establishing several safe zones along the Turkish border came on the table together with increased support for US intervention.<sup>62</sup> However, the strict policy of non-involvement hardly changed, and only in 2015 were there talks between Turkey and the US to coalesce forces against the Islamic State over a 60-mile-long strip of northern Syria along the Turkish border. It would be an Islamic State-free zone controlled by moderate

---

59 United Nations 1994b, “Establishment of a Temporary Multinational Operation for Humanitarian Purposes in Rwanda until the Deployment of the Expanded UN Assistance Mission for Rwanda”, S/RES/929, 22 June 1994.

60 Sitkowski, *Ibid.*, pp. 118, 119.

61 Esther Meininghaus and Andreas Heinemann-Grüder, “Safe Zone for Syria: Mitigating the Humanitarian Crisis”, BICC Policy Brief, 1/2017, Bonn International Center for Conversion (BICC), 2017, pp. 2-4, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/62056> (last visited 20.08.2021).

62 Shadi Hamid, “What is Policy Research for? Reflections on the United States’ Failures in Syria”, *Middle East Law and Governance*, Vol. 7, No. 3, 2015, pp. 378, 379.

insurgents that could also develop into a safe zone for displaced Syrians.<sup>63</sup> Immediately after being elected, Trump declared that he supported safe areas in Syria, not out of humanitarian concerns, but simply to prevent refugee outflows for which he criticized the European countries for making a tremendous mistake by allowing millions through their borders.<sup>64</sup>

In effect, the shift in Turkey's foreign policy discourse from a status-quo oriented, cautious and calculating diplomatic tradition to a precipitous and attemptive one did not clear away the obvious fluctuations in its policy decisions. The moral justifications for an R2P mission and criticism of Western inertia on the humanitarian crisis in Syria notwithstanding, Turkey maintained its security concerns similar to the Iraqi experience in the 1990s while also trying hard to construct a great power identity under the AKP rule.<sup>65</sup> Turkey's support for the humanitarian intervention in Northern Iraq was due to concern with both a possible Kurdish influx that could deepen the security problem it had to deal with since 1980s, and prospective criticism from the Western world for its hesitation in granting refugee status to the victims of the Halabja massacre in 1988.<sup>66</sup> Likewise, Turkey regarded the establishment of a safe zone as a measure against large-scale cross-border migration from Syria on the basis that it would have a destabilizing effect both in the region and in the country.<sup>67</sup> However, it is not given to what extent the Turkish initiative announced in 2019, which included the construction of towns with complete infrastructure, would deepen the insecurities of different Syrian groups. Since the majority of the Syrians in Turkey escaped from the violence that they were subjected to under the Assad regime, their security will once again be under threat in case the zone will be controlled by the Syrian government.<sup>68</sup>

---

63 Anne Barnard, Michael R. Gordon, and Eric Schmitt, "Turkey and U.S. Plan to Create Syria 'Safe Zone' Free of ISIS", *New York Times*, 27 July 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/28/world/middleeast/turkey-and-us-agree-on-plan-to-clear-isis-from-strip-of-northern-syria.html> (last visited 20.08.2021).

64 Tim Lister, "Trump Wants 'Safe Zones' Set Up in Syria. But Do They Work?", *CNN*, 27 January 2017, <https://edition.cnn.com/2017/01/27/middleeast/trump-syria-safe-zone-explained/index.html> (last visited 20.08.2021).

65 Özlem Demirtas-Bagdonas, "Reading Turkey's Foreign Policy on Syria: The AKP's Construction of a Great Power Identity and the Politics of Grandeur", *Turkish Studies*, Vol. 15, No. 1, 2014, pp. 139-155.

66 Nur Çetinoğlu Harunoğlu, "A Turkish Perspective on the Ethics of 'Safe Zone': The Evolution of the Concept in Turkish–American relations from Iraq (1991–2003) to Syria (2012–2016)", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 17, No. 4, 2019, p. 436.

67 Lokman B. Çetinkaya, *Safe Zone: A Response to Large-Scale Refugee Outflows and Human Suffering*, Cham, Springer, 2017.

68 Sinem Adar, "Repatriation to Turkey's 'Safe Zone' in Northeast Syria", *German Institute for International and Security Affairs*, No. 1, 2020, p. 3.



The capricious and uncertain nature of short-term policies notwithstanding, the controversy over a safe zone in Syria indicates that it would function as a buffer zone for almost all the related parties: for the US, it would reduce the probability of Russia, Iran and the Assad regime filling the power vacuum after its withdrawal, while preventing direct confrontation between Turkey and Syrian Kurds; for the Syrian Democratic Forces (SDF), it would be a protection from Turkey; for Turkey, it would be a space both to confront the SDF and the People Protection Units (YPG).<sup>69</sup> It has also been a growing concern for Western governments that the safe areas could well be opportune locations for Salafi-Jihadist terrorists to disguise themselves and attack the West from Syria. Torn between competing directives, doctrines, policies and concerns are the Syrian civilians, who are most of the time left with hardly any control over their lives just like it happened in Bosnia, Iraq or Rwanda.

### **Safe Areas: A Place for New *Homo Sacers*?**

The post-Cold War safe area practices present different features in terms of political will and the credible military presence problem, as well as the successful implementation of the peace mission. The safe area in Northern Iraq succeeded at least in contributing to humanitarian efforts and preventing mass atrocities with a credible military presence. On the other hand, positioned in between conventional consent-based safe areas and the credible military presence model, the Bosnia and Rwanda cases should be recalled as complete failures in terms of getting consent from the parties and inactivating the atrocities with a credible military force, thereby turning the international community into not only witnesses of but also accomplices in the mass atrocities.<sup>70</sup> Posen argues that if the Serbian army believed they were going to face the same type of force which the Iraqi did in 1991, then they would have behaved rather differently.<sup>71</sup> Likewise, the clear unwillingness for a massive and all-encompassing mission in Resolution 872, which was a result of the Mogadishu disaster, presaged the coming genocide in Rwanda.<sup>72</sup>

In order to overcome the problem of military personnel in a situation such as Rwanda and maintain a more permanent unit that could respond rapidly to humanitarian crises, it was suggested to establish a standing volunteer force “under the exclusive authority of the Security Council and the day-to-day

---

69 Galip Dalay and Fuat Keyman, “Turkish-US Strategic Decoupling through the Prism of Syria”, GMF, No: 4, 2019, p. 2.

70 Orchard, *Ibid.*, p. 59.

71 Posen, *Ibid.*, p. 85.

72 Kwame Akonor, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Springer, Cham, 2017, p. 18.

direction of the Secretary-General".<sup>73</sup> However, there is no guarantee that such a standing force would prevent atrocities and safeguard the people under risk. Given the fact that the UN authorities had the chance to take the initiative to prevent atrocities but chose to ignore the warning signs of genocide during the two most epic failures in the organization's history – namely, Bosnia and Rwanda – the problem of resources, equipment, or organization seem to fall behind a more severe problem related to the will to act. In both cases, the ground commanders actually informed the UN headquarters about the mass killings and asked for authorization to take action. In Rwanda, it was UNAMIR Force Commander Roméo Dallaire who asked for permission from New York to conduct a cordon and search operation upon receiving information about a major weapons cache,<sup>74</sup> and later argued that only a force of 5 000 personnel would be able to stop the killings in the South and West of Rwanda.<sup>75</sup> In Srebrenica, observers and high-rank officials were able to foresee the bloodshed coming already in 1993 and were calling for evacuation or strict protection of the civilians.<sup>76</sup> Besides, not only the UN but also other primary organizations such as NATO proved not fully efficient and capable of dealing with ethnic or religious conflicts in the aftermath of the Cold War.<sup>77</sup> Rather than categorizing these incidents as a failure on behalf of the international community, one has to note that such places of exclusion/exception keep the international system open, and the loss of lives in exclusion zones allow recognition of the ones included in the system.

In consequence, neither prediction or assessment error nor lack of clarity of the mission and political will stand as the main barriers before protecting civilians. In fact, the system requires barriers to function. Barriers in the form of exclusion and inclusion are not fixed and uncompromising, but have to be adjustable depending on context. The Somalia and Yugoslavia experiences, for example, have made it clear that UN peacekeepers or NATO air strikes cannot completely deter the parties from fighting if the latter are convinced that they would gain more on the battlefield than on the negotiation table.<sup>78</sup> Hence, the type and quantity of military power is concluded to be dependent on the specific situation, which implies that the use of air strikes might be sufficient in some

---

73 Stephen Kinloch Pichat, *A UN 'Legion': Between Utopia and Reality*, New York, Frank Cass, 2005, p. 145.

74 McQueen, *Ibid.*, p. 102.

75 Kofi Nsia-Peptra, *UN Robust Peacekeeping: Civilian Protection in Violent Civil Wars*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, p. 52.

76 Elewa, *Ibid.*, p. 454.

77 Joyce Kaufman, "NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict and the Atlantic Alliance", *Journal of Conflict Studies*, Vol. 19, No. 2, 1999, p.5.

78 Shashi Tharoor, "The Changing Face of Peace-Keeping and Peace-Enforcement", *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, 1995, p. 416.

cases while not in others. This approach supports the idea of “cosmopolitan peacekeeping” and “cosmopolitan soldiers”, which combine and merge traditional peacekeeping tasks such as separating belligerents, maintaining ceasefires and controlling airspace with new tasks such as protecting safe areas or capturing suspects for international crimes.<sup>79</sup> The latter category of new tasks assigns peacekeepers also with policing tasks, which are deemed to decrease the propensity of people to leave and become refugees.<sup>80</sup> If cosmopolitan peacekeeping dominates prospective humanitarian interventions, it is going to be another power mechanism producing *homo sacers* as outlaws in a different spatial domain. Arguing it is the same political mechanism enabling Hitler’s concentration camps and *homo sacers* in Western democratic states, Agamben hints at the miscellaneous ways of exclusion and surveillance that one can observe in urban zones of exception based on ethnicity or income,<sup>81</sup> irregular migrants,<sup>82</sup> or prisoners in Guantanamo.<sup>83</sup> While failing in many instances to protect the bare life of civilians, peacekeepers will soon begin keeping the civilians under surveillance to ensure their *homo sacer* status.

Supplementing the humanitarian mission with new tasks and resources is a continuation of Posen’s point that “as long as real military power corresponding to the delicate nature of the conflict and willingness is on the scene to protect the vulnerable civilian population, the entry of the assailant to the safe area will not be likely”.<sup>84</sup> However, the fact that the “assailant” does not always belong to the belligerent parties is an indication of the civilians remaining in an obscure zone excluded from the ordinary legal protections of political societies. Evidence shows that the practice in the field actualizes the unthinkable and unforeseeable: UN soldiers in Mozambique recruited children into prostitution;<sup>85</sup> peacekeepers belonging to both ECOMOG and the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) sexually exploited women and solicited child prostitutes as well as

---

79 Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity, 2012, pp. 133, 134; David Curran, “More than Fighting for Peace”, *Conflict Resolution, UN Peacekeeping, and the Role of Training Military Personnel*, Cham, Springer, 2017, p. 119.

80 Gary Uzonyi, *Finding Soldiers of Peace: Three Dilemmas for UN Peacekeeping Missions*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2020, p. 34.

81 See, Willem Schinkel and Marguerite Van den Berg, “City of Exception: The Dutch Revanchist City and the Urban Homo Sacer,” *Antipode*, Vol. 43, No. 5, 2011, pp. 1911-1938.

82 See, Prem Kumar Rajaram, and Carl Grundy-Warr, “The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand,” *International Migration*, Vol. 42, No. 1, 2004, pp. 33-64.

83 Magnus Fiskesjö, “Outlaws, Barbarians, Slaves: Critical Reflections on Agamben’s Homo Sacer,” *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, Vol. 2, No. 1, 2012, pp. 161-180.

84 Posen, *Ibid.*, pp. 93, 94.

85 Graca Machel, “Promotion and Protection of the Rights of Children: Impact of Armed Conflict on Children”, U.N. Doc.A/51/306, 26 August 1996, [https://sites.unicef.org/graca/a51-306\\_en.pdf](https://sites.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf) (last visited 20.08.2021).

raped children on several occasions;<sup>86</sup> and relief workers and peacekeepers in Guinea, Liberia, and Sierra Leone sexually exploited women and girls in refugee camps.<sup>87</sup> This does not represent an exhaustive list of crimes conducted by international peacekeeping mission personnel, but exemplify the vulnerability of people seeking for protection and support even when they are under the auspices of peacekeepers. Though there are states initiating prosecution processes for their citizens accused of such violations, it is in the end the sovereign power who decides who and when to prosecute just like the decision on who to kill.

In addition, safe areas hardly prevent internally displaced persons, or irregular migration beyond the contended territory, especially when the belligerents pursue ethnic cleansing policies. At the same time, safe areas might lead to the refusal of the right to seek asylum,<sup>88</sup> and humanitarian organizations and governments compromise the freedom of asylum for various reasons.<sup>89</sup> Putting the UN-backed interventions in perspective, Dubernet's conclusion is that such operations are designed particularly to prevent civilians from escaping the conflict zones.<sup>90</sup> Whether established within or beyond the country of conflict, safe areas may bring temporary and even false safety rendering the civilians visible and, therefore vulnerable as easy targets. The tragedy in Bosnia, for example, came under the auspices of the UN mission when UN soldiers with special night vision equipment were able to detect any movement in and through the safe areas. Once an escapee was identified, a manhunt was initiated with a spotlight shining on the former, which then allowed Serb snipers to see their targets.<sup>91</sup> The vulnerability problem also leads to refugee flows that generate return and repatriation challenges in the post-conflict stage. Returning in "safety" and "dignity", to use the UNHCR terminology, includes legal safety next to material and physical safety. In cases where physical and material safety is ensured, displaced people might endure persecution or discrimination upon return. Kosovo Albanians, for example, had to return in mass numbers despite knowing that the conditions upon their return would bring next to nothing in the form of safety and security.<sup>92</sup>

---

86 Human Rights Watch, "We'll Kill You If You Cry: Sexual Violence in the Sierra Leone Conflict", 15 (1), January 2003, pp. 48, 49. <https://www.hrw.org/reports/2003/sierraleone/sierleon0103.pdf> (last visited 20.08.2021).

87 Sarah Coleman, "Sex for Food Scandal", *World Press Review*, 49 (5), 2002, [https://www.worldpress.org/print\\_article.cfm?article\\_id=612&dont=yes](https://www.worldpress.org/print_article.cfm?article_id=612&dont=yes) (last visited 20.08.2021).

88 Orchard, *Ibid.*, pp. 57, 58.

89 Long, *Ibid.*, p. 459.

90 Cecile Dubernet, *The International Containment of Displaced Persons: Humanitarian Spaces without Exit*, New York, Routledge, 2017.

91 Peter Maass, *Love Thy Neighbor: A Story of War*, New York, Vintage, 1997, p. 170.

92 Walpurga Englbrecht, "Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo: Voluntary Return in Safety and Dignity?", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2004, p. 141.

International humanitarian assistance also carries the potential risk of bolstering conflicting parties in the case that access to and control of aid resources fall into their hands. The benefits of controlling and/or allocating humanitarian aid as mentioned here should not be taken exclusively to be of a material character. The intertwined nature of the Syrian government's sovereignty claims and cooperation with international organizations stands as only one of the recent examples of such benefits.<sup>93</sup> The most recent debates on a civilian-run safe zone that would allow further evacuations in Afghanistan and the contradictory nature of prospective collaboration with Taliban<sup>94</sup> is yet another example of the unwillingness as well as incompetency of the international community in situations of humanitarian catastrophes for which some of its members have direct responsibility.

### Conclusion

Safe area theory and practice naturally imply political aspects. Rendering humanitarian action to create safe areas as an initiative that *is* or *ought to be* apolitical is a drawback that restrict, if not totally eliminate, competing concerns and interests of different individuals and groups. Thus, the failure to protect civilians in designated safe areas is more a result of its depoliticization than politicization. In other words, a political confrontation is the primary way of reversing the already political deficiencies of safe area practices. Such political confrontations should address the versatile nature of insecurities of various actors with competing concerns and interests. For instance, public or private sector actors, civilians with different gender and sexual identities, age groups, or disabilities are exposed to different types of violence both during and in the aftermath of a conflict. Given the extreme vulnerability of civilians within confined areas, it has to be admitted that partial engagement is equally hazardous as complete inertia on behalf of the international community.

---

93 Reinoud Leenders and Kholoud Mansour, "Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War", *Political Science Quarterly*, Vol. 133, No. 2, 2018, pp. 225-257.

94 Patrick Wintour and Rajeev Syal, "France and UK to Propose Kabul Safe Zone at UN Meeting, Says Macron", *Guardian*, 29 August 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/29/france-and-uk-to-propose-kabul-safe-zone-at-un-meeting-says-macron> (last visited 29.08.2021).

## Bibliography

### Books

- Agamben, Giorgio, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press, 1998.
- Agamben, Giorgio *The State of Exception*, Chicago, Chicago University Press, 2005.
- Akonor, Kwame, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer, 2017.
- Bellamy, Alex J., Williams, Paul D. and Griffin, Stuart, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, 2010.
- Bellamy, Alex J., *Massacres and Morality: Mass Atrocities in an Age of Civilian Immunity*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Curran, David, "More than Fighting for Peace", *Conflict Resolution, UN Peacekeeping, and the Role of Training Military Personnel*, Cham, Springer, 2017.
- Çetinkaya, Lokman B., *Safe Zone: A Response to Large-Scale Refugee Outflows and Human Suffering*, Cham, Springer, 2017.
- Dubernet, Cecile, *The International Containment of Displaced Persons: Humanitarian Spaces without Exit*, New York, Routledge, 2017.
- Findlay, Trevor, "The New Peacekeeping and the New Peacekeepers", *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No: 12, Findlay, Trevor (ed.), Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 1-31.
- Gordon, Stuart, "A Recipe for Making Safe Areas Unsafe", *Aspects of Peacekeeping*, Gordon, D. S. and Toase, F. H. (eds.), New York, Routledge, 2014, pp. 213-230.
- Howard, Lise Morjé, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Kaldor, Mary, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity, 2012.
- Keen, David, "Short-term Interventions and Long-term Problems: The Case of the Kurds in Iraq", *The Politics of Humanitarian Intervention*, Harriss, John (ed.), Pinter, London, 1995, pp. 167-186.
- Maass, Peter, *Love Thy Neighbor: A Story of War*, New York, Vintage, 1997.
- Mcqueen, Carol, *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia and Rwanda*, London, Palgrave, 2005.
- Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping: Civilian Protection in Violent Civil Wars*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.
- Pichat, Stephen Kinloch, *A UN 'Legion': Between Utopia and Reality*, New York, Frank Cass, 2005.

- Rader, Steven R., “NATO”, *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No: 12, Findlay, Trevor (ed.), Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 142-158.
- Ratner, Steven R., *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, London, Macmillan, 1996.
- Schwartz, Michael, *War without End: The Iraq War in Context*, Chicago, Haymarket Books, 2016.
- Seaman, Kate, *UN-Tied Nations: The United Nations, Peacekeeping and Global Governance*, New York, Routledge, 2016.
- Shapiro, Michael J., *Violent Cartographies: Mapping Cultures of War*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- Sitkowski, Andrzej, *UN Peacekeeping: Myth and Reality*, Westport, Praeger, 2006.
- Uzonyi, Gary, *Finding Soldiers of Peace: Three Dilemmas for UN Peacekeeping Missions*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2020.
- Yamashita, Hikaru, *Humanitarian Space and International Politics: The Creation of Safe Areas*, London, Taylor & Francis, 2017.

#### Articles

- Adar, Sinem, “Repatriation to Turkey’s ‘Safe Zone’ in Northeast Syria”, *German Institute for International and Security Affairs*, No. 1, 2020, pp. 1-4.
- Akashi, Yasushi, “The Use of Force in a United Nations Peace-Keeping Operation: Lessons Learnt from the Safe Areas Mandate”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, No: 2, 1995, pp. 312-323.
- Benard, Alexander, “Lessons from Iraq and Bosnia on the Theory and Practice of No-fly Zones”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 3, 2004, pp. 454-478.
- Birnie, Rutger and Welsh, Jennifer, “Displacement, Protection and Responsibility: A Case for Safe Areas”, *Global Responsibility to Protect*, Vol. 10, No. 3, 2018, pp. 332-361.
- Bugnion, François, “The International Committee of the Red Cross and the Development of International Humanitarian Law”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, 2004, pp. 191-215.
- Cockayne, James and Malone, David, “Creeping Unilateralism: How Operation Provide Comfort and the No-Fly Zones in 1991 and 1992 Paved the Way for the Iraq Crisis of 2003”, *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 1, 2006, pp. 123-141.
- Dalay, Galip and Keyman, Fuat, “Turkish-US Strategic Decoupling through the Prism of Syria”, *GMF*, No: 4, 2019, pp. 1-4.
- Demirtas-Bagdonas, Özlem, “Reading Turkey's Foreign Policy on Syria: The AKP's Construction of a Great Power Identity and the Politics of Grandeur”, *Turkish Studies*, Vol. 15, No. 1, 2014, pp. 139-155.

- Elewa, Mohamed S., "Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict", *Michigan State University Detroit College of Law's Journal of International Law*, Vol. 10, No: 3, 2001, pp. 429-464.
- Englbrecht, Walpurga, "Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo: Voluntary Return in Safety and Dignity?", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2004, pp. 100-148.
- Fiskesjö, Magnus, "Outlaws, Barbarians, Slaves: Critical Reflections on Agamben's Homo Sacer," *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, Vol. 2, No. 1, 2012, pp. 161-180.
- Frelick, Bill, "Unsafe Havens", *Harvard International Review*, Vol. 19, No. 2, 1997, pp. 40, 41, 43, 68, 69.
- Gray, Christine, "From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq", *European Journal of International Law*, Vol. 13, No. 1, 2002, pp. 1-19.
- Gunter, Michael M., "The KDP-PUK Conflict in Northern Iraq", *The Middle East Journal*, Vol. 50, No. 2, 1996, pp. 224-241.
- Hamid, Shadi, "What is Policy Research for? Reflections on the United States' Failures in Syria", *Middle East Law and Governance*, Vol. 7, No. 3, 2015, pp. 373-386.
- Harunoğlu, Nur Çetinoğlu, "A Turkish Perspective on the Ethics of 'Safe Zone': The Evolution of the Concept in Turkish–American relations from Iraq (1991–2003) to Syria (2012–2016)", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 17, No. 4, 2019, pp. 427-462.
- Hyndman, Jennifer, "Preventive, Palliative, or Punitive? Safe Spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia, and Sri Lanka", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 2, 2003, pp. 167-185.
- Kaufman, Joyce, "NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict and the Atlantic Alliance", *Journal of Conflict Studies*, Vol. 19, No. 2, 1999, pp. 5-38.
- Kirisçi, Kemal, "Security for States vs. Refugees: Operation Provide Comfort and the April 1991 Mass Influx of Refugees from Northern Iraq into Turkey", *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, Vol. 15, No. 3, 1996, pp. 18-22.
- Landgren, Karin, "Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, No. 3, 1995, pp. 436-458.
- Leenders, Reinoud and Mansour, Kholoud, "Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War", *Political Science Quarterly*, Vol. 133, No. 2, 2018, pp. 225-257.
- Long, Katy, "In Search of Sanctuary: Border Closures, 'Safe' Zones and Refugee Protection", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 458-476.
- Orchard, Phil, "Revisiting Humanitarian Safe Areas for Civilian Protection", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, No. 1, 2014, pp. 55-75.



- Outram, Quentin, “Cruel Wars and Safe Havens: Humanitarian Aid in Liberia 1989–1996”, *Disasters*, Vol. 21, No. 3, 1997, pp. 189-205.
- Posen, Barry R., “Military Responses to Refugee Disasters”, *International Security*, Vol. 21, No. 1, 1996, pp. 72-111.
- Rajaram, Prem Kumar and Grundy-Warr, Carl, “The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand,” *International Migration*, Vol. 42, No. 1, 2004, pp. 33-64.
- Schinkel, Willem and Van den Berg, Marguerite, “City of Exception: The Dutch Revanchist City and the Urban Homo Sacer,” *Antipode*, Vol. 43, No. 5, 2011, pp. 1911-1938.
- Schulte, Gregory L., “Former Yugoslavia and the New NATO”, *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997, pp. 19-42.
- Subedi, Surya P., “The Legal Competence of the International Community to Create ‘Safe Havens’ in ‘Zones of Turmoil’”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 12, No. 1, 1999, pp. 23-35.
- Tharoor, Shashi, “The Changing Face of Peace-Keeping and Peace-Enforcement”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, 1995, pp. 408-426.
- Weiss, Thomas G., “Principles, Politics, and Humanitarian Action”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 13, No. 1, 1999, pp. 1-22.
- Williams, Paul R., Ulbrick, J. Trevor and Worboys, Jonathan, “Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 45, No. 1, 2012, pp. 473-503.

## **Documents**

- United Nations 2014, “Middle East”, S/RES/2165, 14 July 2014.
- United Nations 2020, “The Situation in the Middle East”, S/RES/2504, 10 January 2020.
- United Nations 1991, “On the Situation between Iraq and Kuwait”, Security Council Resolution 688, UN Doc. S/RES/688, 5 April 1991.
- United Nations 1993a, “Bosnia and Herzegovina”, Security Council Resolution 819, UN Doc.S/RES/819, 16 April 1993.
- United Nations 1993b, “Bosnia and Herzegovina”, Security Council Resolution 824, UN Doc.S/RES/824, 6 May 1993.
- United Nations 1993c, “Bosnia and Herzegovina”, Security Council Resolution 836, UN Doc.S/RES/836, 4 June 1993.
- United Nations 1993d, “Rwanda”, Security Council Resolution 872, UN Doc.S/RES/872, 5 October 1993.

United Nations 1994a, “The Expansion of the Mandate of the UN Assistance Mission for Rwanda and Imposition of an Arms Embargo on Rwanda”, S/RES/918, 17 May 1994.

United Nations 1994b, “Establishment of a Temporary Multinational Operation for Humanitarian Purposes in Rwanda until the Deployment of the Expanded UN Assistance Mission for Rwanda”, S/RES/929, 22 June 1994.

### **Internet Sources**

Barnard, Anne, Gordon, Michael R. and Schmitt, Eric, “Turkey and U.S. Plan to Create Syria 'Safe Zone' Free of ISIS”, *New York Times*, 27 July 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/28/world/middleeast/turkey-and-us-agree-on-plan-to-clear-isis-from-strip-of-northern-syria.html> (last visited 20.08.2021).

Coleman, Sarah, “Sex for Food Scandal”, *World Press Review*, 49 (5), 2002, [https://www.worldpress.org/print\\_article.cfm?article\\_id=612&dont=yes](https://www.worldpress.org/print_article.cfm?article_id=612&dont=yes) (last visited 20.08.2021).

Dowden, Richard, “Boutros-Ghali Accepts UN’s Limitations”, *The Independent*, 27 October 1994, <https://odihpn.org/magazine/boutros-ghali-accepts-uns-limitations/> (last visited 20.08.2021).

Human Rights Watch, “We’ll Kill You If You Cry: Sexual Violence in the Sierra Leone Conflict”, 15 (1), January 2003, <https://www.hrw.org/reports/2003/sierraleone/sierleon0103.pdf> (last visited 20.08.2021).

Lister, Tim, “Trump Wants ‘Safe Zones’ Set Up in Syria. But Do They Work?”, *CNN*, 27 January 2017, <https://edition.cnn.com/2017/01/27/middleeast/trump-syria-safe-zone-explained/index.html> (last visited 20.08.2021).

Machel, Graca, “Promotion and Protection of the Rights of Children: Impact of Armed Conflict on Children”, U.N. Doc. A/51/306, 26 August 1996, [https://sites.unicef.org/graca/a51-306\\_en.pdf](https://sites.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf) (last visited 20.08.2021).

Meininghaus, Esther and Heinemann-Grüder, Andreas, “Safe Zone for Syria: Mitigating the Humanitarian Crisis”, BICC Policy Brief, 1/2017, Bonn International Center for Conversion (BICC), 2017, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/62056> (last visited 20.08.2021).

Wintour, Patrick and Syal, Rajeev, “France and UK to Propose Kabul Safe Zone at UN Meeting, Says Macron”, *Guardian*, 29 August 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/29/france-and-uk-to-propose-kabul-safe-zone-at-un-meeting-says-macron> (last visited 29.08.2021).

## **‘Soft Tensions’ on the Eastern Mediterranean and Reflections on Turkish Diplomacy: Meis and Samos Island Cases in the 1920-1930s**

**E. Tutku Vardađlı\***

### **Abstract**

This study focuses on the diplomatic responses of Turkey to the power struggles on the Eastern Mediterranean during the interwar period. After the Lausanne Treaty in 1923, Turkey had to tackle with the unsettled territorial border questions with the Great Powers. Specifically, the Mousul dispute with Britain and Alexandria dispute with France have long been discussed. However, the maritime border questions in the same period have not attracted much scholarly attention. Taking into account the delicate balances on the Aegean Sea and its significance for the Eastern Mediterranean politics in the interwar period, this study analyzes the diplomatic responses of Turkey to this issue. Two major ‘soft tension’ cases on the Aegean are examined in depth in reference to the historical sources, namely the Meis Island (Castellorizo) tension with Italy and Samos incident with Britain. These cases are elucidated in the framework of the “soft tension” notion, which is introduced to the literature as a new analytical instrument. The Turkish diplomatic attitude in regard to these maritime tensions is described in reference to a position which is called “defensive proactivity”. It is argued that managing these soft tensions with the Great Powers during the critical atmosphere of the interwar era contributed to the diplomatic competences of Turkey as one of the new actors of the international order. So that it was able to follow a more competent strategy during the Second World War.

### **Keywords**

Eastern Mediterranean, Aegean, Turkish diplomacy, soft tension, interwar period.

---

\* Ph.D. Lecturer, İstanbul Aydın University, Faculty of Administrative and Economic Sciences, etutkuvardagli@aydin.edu.tr. ORCID: 0000-0001-6466-7881  
Makale geliş tarihi : 26.04.2021  
Makale kabul tarihi : 14.06.2021

## **Doğu Akdeniz’de ‘Yumuşak Gerilimler’ ve Türk Diplomasisine Yansımaları: 1920 ve 1930’larda Meis ve Samos Adası Vakaları**

### **Özet**

Bu çalışma Türkiye’nin İki Savaş arası dönemde Doğu Akdeniz’deki iktidar mücadelelerine verdiği diplomatik yanıtlara odaklanmaktadır. 1923 Lozan Antlaşmasından sonra, Türkiye Büyük Güçlerle çözülemeyen kara sınırları sorunuyla uğraşmak durumunda kalmıştır. Özellikle İngiltere’yle olan Musul sorunu ve Fransa’yla olan Hatay sorunu uzunca tartışılmıştır. Ancak aynı dönemdeki deniz sınırı meseleleri akademik düzlemde pek tartışılmamıştır. Ege Denizi’ndeki hassas dengeleri ve bunun İki Savaş arası dönemde Doğu Akdeniz politikası açısından önemini dikkate alan bu çalışma, Türkiye’nin bu meseleye diplomatik yanıtlarını analiz etmektedir. İtalya ile Meis (Castellorizo) ve İngiltere’yle Samos vakaları olmak üzere Ege’de iki önemli ‘yumuşak gerilim’ vakası tarihi kaynaklara referansla derinlemesine incelenmiştir. Bu vakalar literatüre yeni bir analitik kavram olarak sunulan ‘yumuşak gerilim’ kavramı çerçevesinde izah edilmiştir. Türk diplomasisinin bu karasuları gerilimleri karşısındaki tavrı ‘savunmacı etkinlik’ kavramı üzerinden tanımlanmıştır. İki Savaş arası dönemin kritik atmosferinde Büyük Güçlerle bu ‘yumuşak gerilimleri’ yönetmenin, uluslararası düzenin yeni aktörlerinden biri olarak Türkiye’nin diplomatik kapasitesini geliştirmesine ve böylece İkinci Dünya Savaşı sürecinde daha yetkin bir strateji izleyebilmesine olanak sağladığı öne sürülmektedir.

### **Anahtar Kelimeler**

Doğu Akdeniz, Ege, Türk diplomasisi, yumuşak gerilim, iki savaş arası dönem.

### **1. Introduction**

Profound reflections on the notion of power in diplomacy leads to the suggestion of more elaborate and sophisticated concepts as alternative analytical instruments. The role of postmodern literature on power is undeniable in these new openings.<sup>1</sup> The “soft tension” concept is introduced here as a specific means of power exertion, by which the conflicting parties test one another to decide on whether to maintain, regenerate or violate the status-quo. These tensions usually take the form of military show offs between the conflicting parties or harsh debates touching upon the achilles’ heels of the adversary. In this sense, soft tensions can be regarded as one of the most common cases of international

---

<sup>1</sup> Jan Selby, “Engaging Foucault: Discourse, liberal governance and the limits of Foucauldian IR”, *International Relations*, Vol. 21, No. 3 (September-October 2007), pp. 324-345.

diplomacy. The history of international relations is deplete with these kinds of soft tensions. However, these soft tensions are usually taken in isolation and discussed in reference to the peculiar dynamics of the bilateral or multilateral conflict at hand. Alternatively, it is suggested here that general conceptual references of the soft tensions should also be worked out as an independent analytical unit in itself. In other words, diplomatic significance of the soft tensions is still a hanging question on the analytical level. In that sense, this study has a dual purpose; to introduce the concept of “soft tension” to the diplomacy literature to conceptualize the way how states manage the most delicate conflicts and to examine the way how the newly established Turkish Republic responded these tensions during the interwar period.

Although the soft tensions can be easily recognized, they can not be conceptually framed so easily. A number of factors can be put forward as the reasons behind this conceptual elusiveness. First, it should be admitted that the motives behind each soft tension are so unique that it is hard to make generalizations. Second, soft tensions are usually taken into account when legal or institutional forms of conflict resolution intervene or it turns to close combat by further escalation. Otherwise, they are regarded as temporary fluctuations of international relations. For this reason, they are usually excluded from conceptual analysis. They are not treated as a diplomatical analysis unit in themselves. However, this study suggests that irrespective of the descriptive story behind the conflict at hand, soft tensions function as influential policy instruments in themselves. As a destabilizing force, soft tension provides a ground for the parties to make a decision on the maintenance, regeneration or violation of status-quo in bilateral or multilateral relations.

Border conflicts constitute the usual cause of soft tensions between the states. Therefore, the border questions, especially the maritime border conflicts constitute the main area of this study. As observed in current international politics, delimitation question on the Eastern Mediterranean gave way to a series of soft tensions, where the parties explicitly display their military strength against the other party or parties as a thinly-veiled threat.<sup>2</sup> Similar kinds of soft tensions arise in regard to the airspaces as well. These kinds of soft tensions occur when one or the other party flies over a contested zone of airspace. Especially, the dog fights between the neighbouring states is the most explicit example of these kinds of tensions. Weigand’s qualitative work reveals that the average duration of territorial disputes in the world is fifty three years and their endurance prolonged

---

2 Eric R. Eissler and Gözde Arasil, “Maritime Boundary Delimitation in the Eastern Mediterranean: A New Conflict between Cyprus, Turkey, Greece and Israel?”, *The RUSI Journal*, Vol. 159, No. 2, (May 2014), pp. 74-80.

due to several unresolution positions adopted by the states.<sup>3</sup> This quantitative data indicate two facts about the soft tensions in general. First, following a recurrent pattern, most soft tensions are stretched over a long-time period. Second, soft tensions do not necessarily give way to close combat, if the parties take an unresolution position. This unresolution alternative demonstrates that the diplomatic inactivities of the conflicting parties are as meaningful as their activities. However, interpreting this unresolution position requires a more complex analysis. Literally speaking, such an analytical endeavour means to read between the lines in the absence of the retaliation actions between the parties to comment on. If the parties take this unresolution position, the soft tension usually inflames the public agenda, the matter is discussed on the media for a while and forgotten until another inflammation in a recurrent pattern. The conflicting parties may not even take formal diplomatic initiatives like diplomatic notes, ultimatums or negotiations. If the parties take such a stance, soft tensions can serve well for the maintenance of status-quo, though it may sound like a paradoxical statement.

The kind of soft tensions described here refers neither to a state of inertia nor to a serious military action in the form of close combat but a policy of temporary escalation to see what to do about the existing status-quo. By these tensions, the parties can see the new challenges or opportunities in the contested area. These soft tensions can be artificially created or perpetuated on the military field or in other fields as well.<sup>4</sup> Or sometimes they can genuinely spark off strong reactions and escalate the conflict. In any case, these soft tensions can be evaluated as special diplomatic moves by which the conflicting parties experience their own limits and that of the adversary. So that they can understand how far they can proceed to change the status-quo for their advantage or where they should retreat taking into account certain restraining factors. Indeed, these back and forth movements of the parties in a tension or in a series of tensions provide a venue for the parties to renegotiate their positions in regard to the status-quo. So that the diplomatic parties can make a decision about what to do with the existing balances. They can maintain the balances, or status-quo in other other word, by retreating to their original position after the temporary escalation. Alternatively, they can change the balances and regenerate the status-quo in a different form. Or, they further escalate the tension and transform the situation into a close combat. The below table is a conscience account of the soft tension as an analytical category.

---

3 Krista E. Wiegand, *Enduring Territorial Disputes: Strategies of bargaining, coercive diplomacy, and settlement*, Georgia, University of Georgia Press, 2011, 86.

4 Bahar Rumelili, "Liminality and Perpetuation of Conflicts: Turkish-Greek relations in the context of community-building by the EU", *European Journal of International Relations*, Vol. 9, No. 2, (June 2003), pp. 213-248.

**Table 1. Soft Tensions According to their Frequency, Course, Resolution and Diplomatic Outcomes**

Frequency	Potential Courses	Resolution Alternatives	Potential Diplomatic Outcomes
Recurrent Soft Tension	Unresolution, Escalation, Close Combat	Formal Diplomacy, Legal Agreement, Public Discussions	Maintenance, Regeneration, Violation of Status-quo
One off Soft Tension	Unresolution, Escalation, Close Combat	Formal Diplomacy, Legal Agreement, Public Discussions	Maintenance, Regeneration, Violation of Status-quo

Parallel to this analytical framework, this study examines two soft tension cases in which Turkey was a party. One is the Meis Island tension with Italy and the other one is the Samos Island incident with Britain. While the Meis case is an example of a recurrent soft tension fixed by a legal agreement, Samos case is a one off tension that was resolved by formal diplomatic meetings. Both cases enabled the engaged parties to renegotiate their bilateral relations and to revise their position in regard to the regional politics.

### 1. The Meis Island Tension with Italy

The question of Aegean Islands was settled by the 1923 Lausanne Treaty signed to conclude the First World War between Turkey and the Great Powers along with Greece. According to the Lausanne Treaty, the Eastern Aegean Islands were left to Greece, the Dodecanesse Islands were left to Italy and Turkey got the Islands geographically affiliated with the Straits, namely Imros (Gökçeada), Thenedos (Bozcada) and Neandros (Tavşan Adaları).<sup>5</sup> According to this Settlement, Meis Island came under Italian rule along with the Dodecanese Islands. This settlement put Turkey into a constant alert position in regard to the Aegean Islands because of their geographical proximity to the Anatolian shores. Therefore, the young Republican regime in Turkey took extra measures to maintain national security after the Lausanne Treaty. Although the demilitarized status of the Aegean Islands was fixed theoretically in the Lausanne Treaty in 1923, the security concerns continued in practice. Especially, the militarization of the Dodecanes by the revisionist Italy and the common military drills of

5 Hüseyin Pazarcı, *Doğu Ege Adalarının Askerden Arındırılmış Statüsü*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu, 1986, 7-9.

Greece and Britain on the Eastern Aegean Islands drew the attention of Turkish Government to these Islands.

The Turkish Delegation in Lausanne had tried hard to obtain especially the Meis Island, because of its strategic position. The Head of Italian delegation Mr. Montagna assured İsmet Pasha, the head of the Turkish delegation, that they would not pose any threat to Turkey from this Island. After long discussions, İsmet Pasha concluded that this Island was one of the natural extensions of Anatolia, however they gave up their sovereign rights on this Island for the sake of peace in the world.<sup>6</sup> İsmet Pasha was well aware of the strategic position of the Aegean Islands. Different sorts of struggles for these Islands by the Great Powers during the interwar period proved İsmet Pasha right. The maintenance of peace in the whole Eastern Mediterranean region was dependent on the maintenance of balances among the Great Powers on these Islands. In fact, the Lausanne settlement had established a system of balances between Britain and Italy on the Aegean. In this conjuncture, the newly established Turkish Republic was searching ways to display its strength and consolidate its own position, while fine-tuning among the Great Powers at the same time.

It is observed that the early Republican regime made occasional appearances on the Aegean, throughout the 1920s and 1930s to remind the Great Powers about its existence as an equal and independent player in the regional politics. Shortly after the conclusion of the Lausanne Treaty, Turkey claimed sovereignty on the islets encircling the Meis Island. Turkey argued that the status of the islets were not decided by the Lausanne Treaty. For this reason, Turkish authorities did not recognize the Italian sovereignty over the islets around Meis. In addition, Turkish authorities reminded that the smuggling activities directed from this Island to the Anatolia shores may lead to diplomatic tensions. The smuggling activities between this Island and the *Kaş* district on the Anatolian shores could hardly be prevented at that time.<sup>7</sup> However, the key concern of the Turkish government was to be able take its guard against the Italian military threat rather than preventing smuggling.

After the Lausanne Treaty, the Italian Delegate in the Lausanne Conference Cesare Montagna was appointed to Ankara as the Italian Ambassador and the mutual declarations of good will followed one another to improve the bilateral relations. However, this sentiment did not last long. A famous Turkish journalist Ahmet Emin (Yalman) wrote that “almost not a day goes without an incident

---

6 Fuat İnce, “Lozan Barış Antlaşması ve Ege Adaları,” *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Vol. 53, No. Special Issue on the Lausanne Treaty (2013), s. 120.

7 Hazal Papuçular, *Türkiye ve Oniki Ada*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2019, s. 31.



between Turkey and Italy to evoke misunderstandings”.<sup>8</sup> On June 1, 1924 Turkish Press reported that Italy was deploying arms on the Rhodes Island. On the other side, Italians believed that Turkey supported the rebels in Libya to threaten Mussolini.<sup>9</sup> Therefore, the Aegean Islands question was extended to the Eastern Mediterranean shortly after the Lausanne Treaty.

The following incidents exposed mutual distrust between the countries. On the fall of 1923, Turkish administrators paid occasional visits to the Kaş district, which is very close to the Meis Island, in the company of military authorities for a show of strength. Furthermore, Turkish authorities reminded their citizens shuttling between the Kaş district and the islets around Meis to evacuate the region because of the planned military operation. Then, Turkish flags were planted on the contested islets. The people on those islets were ordered to leave their places within fifteen days. Italian authorities replied in the same way and they replaced the Turkish flags with their own flags. The shows of Italian and Turkish flags on the islets and diplomatic notes followed one another until 1932.<sup>10</sup> That means the Meis tension displayed a recurrent pattern according to the above analytical categories. However, the escalation of these soft tensions were prevented by resorting to the mutual “misunderstandings”. Nevertheless, it does not mean that the question was resolved.

In 1926, during the Mousul crisis with Britain, Turkey was pressed hard on the Aegean by Britain and Italy.<sup>11</sup> The Meis question was further complicated with the involvement of Britain. Since then, it was no longer an Aegean question but concerned the whole Eastern Mediterranean region. Thus, the Aegean Islands question was transformed into an Eastern Mediterranean question. The joint action and collaboration of Britain and Italy to press Turkey on the Aegean did not last long. The dynamic equilibrium on the Aegean forced the parties to revise their allegiances towards the end of the interwar period. The international atmosphere started to change dramatically since the early 1930s. The soft tensions on the small islets were replaced by more serious threats of Italy manifesting its revisionist intentions leading to the Second World War. Despite the fact, Italy and Turkey managed to resolve the Meis question by diplomatic means.

---

8 Yeter Mengeş, “İkinci Dünya Savaşı’nda Menteşe (Rodos, 12 Ada ve Meis) Adaları”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, Journal of Modern Turkish History Studies*, Vol. 34, No.17 (Spring 2017), p. 289.

9 Mevlüt Çelebi, “Atatürk Dönemi ve Sonrasında Türkiye-İtalya İlişkilerini Etkileyen Faktörler”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Vol. 31, No. 91 (November 2015): 105-106.

10 Papuçular, *Türkiye ve Oniki Ada*, pp. 40-41.

11 Dilek Barlas, “Friends or Foes? Diplomatic Relations between Italy and Turkey, 1923-36”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 36, No. 2 (May 2004), pp. 235-36.

The two states decided to establish a Territorial Waters Commission to resolve the Meis tension. The parties signed a Protocol in 1932. According to this Protocol, Turkey obtained one of the islets close to the *Bodrum* bay, namely the *Kara Ada*.<sup>12</sup> Consequently, the diplomatic negotiations yielded a legal solution to these recurrent soft tensions on the Meis Islands. However, this resolution was not an indication of Italy's retreat from the Aegean. Because, a year after in 1933 Italy seized power on the Cyclades Islands under the sovereignty of Greece.<sup>13</sup> According to the Fascist plans, Cyclades and Sporades were to be included among Italy's Aegean possessions.<sup>14</sup> It seems that Italy turned to Greece for Aegean domination after testing Turkey.

The Meis problem was not the only soft tension that Turkey had to manage during the interwar years. As was noted before, the international order faced more menaces in the 1930s. The new world order atmosphere of the 1920s was replaced with serious threats jeopardizing the world peace. In this conjuncture, Turkey had to deal with another soft tension with Britain this time. The below section analyzes the Samos incident that took place in 1934.

## 2. The Samos Island Tension with Britain

Samos is one of the Eastern Aegean Islands encirculated by Chios, Patmos and Dodecanese. During the Ottoman rule, the Islanders shuttled between the Island and the Western Anatolia shores, especially for trade. The Island was captured by Greece at the start of the Balkan Wars.<sup>15</sup> Since then, the status of the Island turned to a matter of international contest along with the other Aegean Islands. In the Ottoman period Samos was known for the smuggling activities and pirate operations, which turned to an international matter from time to time.<sup>16</sup> In addition, the Island was located on a militarily strategic position.<sup>17</sup> The proximity of the Island to the Anatolian shores gave way to long discussions during the Lausanne Conference in 1922-23. According to the Lausanne settlement, Samos Island was left to Greece in a demilitarized status along with the other Eastern Aegean Islands. However, after the conclusion of the Treaty

12 İsmail, Soysal, *Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Antlaşmaları (1920-1945)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1989, 340-343.

13 Papuççular, *Türkiye ve Oniki Adalar*, p. 97.

14 Davide Rodogno, *Fascism's European Empire: Italian Occupation during the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 85.

15 Ekrem Erozan, *Tarihi Ege Adalarından Kıbrıs, Girit, Sisam, Rodos, Sakız, Midilli Tarihleri*, İzmir, Kardeşler, 1949, pp. 1-8.

16 Nikos Vafeas, "Banditry and Separatism in the Greek Island of Samos (1914-1925)", *Chronica Mundi*, Vol. 11, No.1, (2016): 171-197.

17 Charles W. Koburger, *Wine-Dark, Blood Red Sea: Naval Warfare in the Aegean, 1941-1946*, London, Praeger Publishers, 1999, p. 3.

Turkish intelligence services gathered several information about the armament attempts of Greece and the activities of the British Navy around these Islands.<sup>18</sup> The activities of the British Navy on the Aegean Islands during the Mosul conflict between Turkey was also mentioned in the British Navy reports.<sup>19</sup> That means the Aegean question of Turkey was not limited to the Dodecanese, but the situation of the Eastern Aegean Islands formally belong to Greece but patronized by Britain was also problematic. The Samos incident in 1934, during which the British battleships displayed a military show against Turkey expose the Eastern Aegean Islands question in the most explicit way.

The Samos incident took place between British navy forces and Turkish coastal guards on 14 July 1934. A British Navy officer was killed and another one was wounded as a result of the Turkish coastal forces firing at the British navy officers who illegally tried to step on to the *Kuşadası* district of Turkey despite the official warnings of the coast guards.

According to the official report of the British Mediterranean Fleet:

On 14 July Turkish patrols fired on a small skiff carrying three British naval officers from the cruiser Devonshire. The ship was on a visit to the Greek Island of Samos, close to the Turkish coast. A Surgeon-Lieutenant was killed and another officer wounded. The Turks claimed the man had been regarded as smugglers and in an apparent misunderstanding over the meaning of signals had refused to stop. The British Government eventually decided to accept the Turkish ‘expression of regret’ over the ‘genuine misunderstanding.’ Although the body was never recovered, on 21 July a memorial service was held at sea with Queen Elizabeth, London and Devonshire as well as a Turkish destroyer taking part. The Turkish Government offered a compassionate grant of 2000 sterling to the next of kin.<sup>20</sup>

Ankara was also alarmed by this incident. At first, a telegraph traffic started between Ankara and the local administration of the *Kuşadası*, the districted from where the British officers were shot. Two days after the incident on 16 July, the local administrator, *Kaimakam*, of *Kuşadası*, Dilaver Bey, sent a telegraph to Ankara noting that a British battleship was approaching to their port and he asked what to do. The Prime Minister İsmet İnönü replied that not the *Kaimakam* but the port officer should welcome them. İnönü insisted on the idea that if the British authorities want to see the *Kaimakam*, they should visit him in

---

18 Papuççular, *Türkiye ve Oniki Ada*, p. 54.

19 Paul Halpern, *The Mediterranean Fleet, 1919–1929*, New York; London, Routledge, 2016, pp. 481-83.

20 Halpern, *The Mediterranean Fleet*, p. 9.

his office. It is understood from this reply of İnönü that the Turkish party rejected a condescend visit to the British authorities as a diplomatic gesture.

Then the two British military officers visited the *Kaimakam* in his office. The officers forwarded the messages of their government. Nevertheless, the officers addressed to the Ottoman government, instead of the Republic of Turkey. Upon this major diplomatic mistake, the *Kaimakam* reacted and corrected them saying that he was an administrator of Turkish Republic, not the Ottoman Empire. This deliberate or undeliberate diplomatic address did not facilitate the dialogue of course. Then, the officers declared the ultimatums of the British government: 1. A written guarantee that the Turkish side will not fire at the British boats, which will sail on Turkish shores to search for the dead body of the deceased British officer. 2. Apologizing from the British flag and paying indemnity for the family of the deceased British officer. 3. Turkish soldier Musa, who is accused to kill the British officer according to the investigations of the British authorities will be suspended from his duty in the army and punished by the court. The British authorities will be informed about the punishment. This ultimatums arrived at Ankara soon. Then, the Turkish Foreign Minister Tevfik Rüştü Aras sent a letter to the *Kaimakam* to forward it to the British authorities there. In this letter, he offered to accompany to the British boats to search for the dead body of the British officer. He added that they started an investigation about the soldiers who were engaged in this incident.<sup>21</sup>

The President Mustafa Kemal Atatürk was also informed about the incident. He was paying a visit to *Kızılcahamam*, a district of Ankara, when the incident occurred. He took the stage about the last point of the British ultimatums on the punishment of the accused soldier. It is reported that upon the information about the arrival of British battleships at Turkish shores in a threatening manner, Atatürk raised his voice in an equally threatening tone saying that; “We can wage war with British Empire once more for our soldier Musa. He fulfilled his duty.”<sup>22</sup> However, as will be explained in detail in the below section, this reactionary tone of Atatürk did not find resonance on the Turkish newspapers. The political tone of the British newspapers were equally temperate in general.

Although this escalating tension was appeased in a few days, the diplomatic attitudes of the parties during this crisis deserves special attention. The first diplomatic initiative was taken by the British side. The Turkish Ambassador in London Ali Fethi Okyar was invited by the British Foreign Secretary immediately after the incident. In addition, the British Ambassador in Ankara Percy Loraine received an order from his government to meet with the Turkish Foreign Minister to ask official information about the incident.

21 Halit Çapın, “Kuşadası Kanapıçe Koyu Olayı- 3”, *Takvim*, Augustus 3, 2005.

22 Ali Ergül, “Kanapıçe Koyu Olayı”, *Kuşadası Yerel Tarih Dergisi*, Special Edition (2008), p. 8.

The matter was debated in the British Parliament as well. A member of the House of Commons, Antruther Gray, asked the Secretary of State for Foreign Affairs whether he could state the circumstances, under which a party of British officers bathing off the island of Samos were fired on by Turkish soldiers and a British officer killed. Sir John Simon, the Secretary of State for Foreign Affairs replied:

I am not yet in a position to give much information beyond what has already appeared in the notice which was issued yesterday by the Admiralty to the Press. According to the reports received by the Admiralty, the boat in question was a skiff belonging to His Majesty's Ship "Devonshire" which was lying off the Greek island of Samos. The skiff had approached under sail to within 100 yards of the Turkish mainland when some 10 soldiers appeared and, according to the reports received by the British naval authorities, waved the boat away. The boat immediately went about, but the soldiers opened fire, killing Surgeon-Lieutenant Robinson and slightly wounding Lieu tenant Maunsell in the shoulder. Search is being continued for Surgeon-Lieutenant Robinson's body.<sup>23</sup>

The diplomatic attitude of the British Foreign Secretary was influential in alleviating the tension in the British Parliament. Upon another question about whether the boat was in the prohibited area or not Simon avoided replying this question saying that he did not want to make statements, which might be challenged later. He just noted that they were exchanging information with the Turkish authorities. When the diplomatic authorities reached an agreement on 23 July 1934, he explained to the House of Commons that: “There is reason to think that the signal was misunderstood; at any rate, when the skiff moved away the Turkish guard repeatedly fired with the lamentable result that Surgeon-Lieutenant Robinson was killed and fell into the water.”<sup>24</sup>

However, it was not an easy task to appease the British Parliament and the public. The Foreign Secretary faced with the incessant questions of the parliamentarians for further explanation. From their point of view, it was not an incident to be undermined at all. When the press reports about this incident are checked, it is understood that the public opinion also took it as a grave incident at first. When the news about the incident just arrived in Britain, it was carried to the headlines of some newspapers as “Warships Gather at Samos”.<sup>25</sup> It is

---

23 British Parliament House of Commons Atchives, (HC) *Deb 17 July 1934 vol 292 cc.936-7936*, <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1934/jul/17/turkey-firing-on-british-naval-boat>>, (accessed 21 December 2020)

24 HC Deb 23 July 1934 vol 292 cc1513-41513, <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1934/jul/17/turkey-firing-on-british-naval-boat>>, (accessed 21 December 2020)

25 *Dundee Courier*, 18 July 1934.

reported that British cruisers the London and the Queen Elisabeth hastened to Samos.<sup>26</sup> Another newspaper asked from the headline, “Has Turkey Received an Ultimatum?”<sup>27</sup> However, the tone of the newspapers started to change a couple of days later. The Evening Telegraph announced on 20 July 1934 that “The Foreign Ministry communique states that there is no indication of malice on either side concerning the Samos shooting incident. The two Governments have reached a friendly decision.”<sup>28</sup> A day after, the liberal oriented Northern Whig newspaper reported on 21 July 1934 that “The Samos Incident Settled”. The newspaper pointed out to Turkey’s regret and underlined the misunderstanding as the cause of the incident.<sup>29</sup> The other newspapers followed a similar path and featured the tragic story of the deceased British Surgeon-Lieutenant Robinson.<sup>30</sup> The news about the appearance of sharks on the sea where the death body of the deceased Lieutenant was being searched jointly by the British and Turkish naval sources took away the diplomatic sensitivities of the issue and turned it into a tabloid style popular horror story for the readers.<sup>31</sup> Nevertheless, it is observed that the same local newspaper retained the critics as well. Or it can be considered that the newspaper recounted the story by resorting to the unpopular “Turk” image this time to create another popular story. The newspaper used a derogatory language against Turks writing that “Samos shooting which is a form of Turkish gesture causes error”.<sup>32</sup>

Then the question is how the same incident resonated in the Turkish public opinion. An overview of the Turkish newspapers manifest that not all the newspapers highlighted the Samos incident in their banner headlines. Some Turkish newspapers reported the issue directly from the Reuters news agency, which published the official speech of the British Foreign Secretary in the House of Commons. These Turkish newspapers did not add any single word to the Reuter’s news, neither an official declaration by the Turkish diplomatic sources nor a commentary on the issue. They simply translated the Reuters’ news.<sup>33</sup> Some other Turkish newspapers giving the news from a column of the front page

---

26 *Leeds Mercury*, 17 July 1934.

27 *Western Morning*, 18 July 1934.

28 *The Evening Telegraph*, 20 July 1934.

29 *Northern Whig*, 21 July 1934.

30 *Larne*, “Death under Tragic Circumstances,” 21 July 1934; *Belfast News-Letter*, “The Samos Tragedy,” 23 July 1934.

31 *Aberdeen Press and Journal*, 20 July 1934.

32 *Leicester Evening Mail*, 26 July 1934.

33 *Akşam* “Kuşadası Hadisesi: İngiliz Hariciye Nazırı Avam Kamarasında Beyanatta Bulundu,” (Kuşadası Incident: British Foreign Secretary Made a Statement in the House of Commons), 18 July 1934; *Hakimiyet-i Milliyet*, “Müessesef Sahil Hadisesi: Sir Con Saymen Hadise Hakkında Sorulan Suallere Cevap Verdi,” (Regrettable Coast Event: Sir John Simon Replied the Questions), 18 July 1934.

reported the official declaration of the Turkish government on the issue.<sup>34</sup> A couple of days later, the Turkish press took a stance similar to the one observed in the British press in general. The “misunderstanding” was underlined by the Turkish press as well, as the root cause of this tension between the countries. Besides, some Turkish newspapers implied that the soldiers shooting the British Lieutenant was right because the British authorities should have known that Samos Island laid at the heart of the smuggling activities.<sup>35</sup> However, Atatürk’s strong challenge to the British government over the Turkish soldier Musa, which was reported so many years later in reference to the the Kaimakam’s memoirs, has not been found on the newspapers of the day. At least the most prominent mainstream newspapers of the day searched so far does not reflect such a strong challenge to the British government. Otherwise, it might have been more difficult to alleviate the tension.

The role of the British Ambassador was also influential in the resolution of this conflict. Upon the Samos incident, the Turkish newspaper *Cumhuriyet* titled the official visit of Loraine to the Turkish Ministry of Foreign Affairs as, “A Frankly Meeting between the Turkish Foreign Affairs Minister and the British Ambassador”.<sup>36</sup> The attitudes of some influential agents like the Ambassador Loraine played an important role in convincing the British public that the negative attributions about the Turks are groundless.

However, it is understood that the Commander in Chief of the British Navy did not share the same stance with the Foreign Secretary and the Ambassador in this diplomatic tension. The Chief Commander of the Royal Navy, Fisher, had been staying at a hotel in Cyprus when the incident took place. He gathered 2 battleships, 3 cruisers and 7 destroyers at Samos within 36 hours, believing that

---

34 *Cumhuriyet*, “Sisam’dan Sahillerimize Gelen Esrarengiz Sandal,” (The Mysterious Skiff Coming to Our Shores from Samos), 16 July 1934; *Son Posta*, “Ege Kıyımızda Bir Hadise,” (An Incident on Our Aegean Shore) 17 July 1934.

35 *Son Posta*, “İngiliz Bahriyelisinin Müessesef Ölümü: Müşterek Bir Heyetin Tahkikat Yapması Muhtemeldir,” (Deplorable Death of British Naval Officer: Investing of a Joint Committee is Expected) 19 July 1934; *Halkın Sesi*, “Londra Büyük Elçimiz İngiltere Hükümetine Kuşadası Hadisesi Münasebetile Hükümetimizin Tessürlerini Bildirdi,” ( Our Ambassador in London Expressed the Regret of Our Government about the Kuşadası Incident) 17 July 1934; *Milliyet*, “Kuşadası Hadisesi: İngiliz Hariciye Nazırı Dün Avam Kamarasında Sorulan Suale Cevap Verdi,” (Kuşadası Incident: British Foreign Secretary Replied the Questions Yesterday in the House of Commons), 18 July 1934; *Cumhuriyet*, “Kuşadası Civarındaki Hadise: Hariciye Veklimizle İngiliz Sefiri Arasında Samimi Mülakat,” (The Incident around Kuşadası: A Sincere Meeting between Our Foreign Minister and the British Ambassador) 18 July 1934; *Türk Sözü*, “Dilburun Hadisesi Dostça Hallediliyor,” (Dilburun Incident is being Resolved Friendly) 20 July 1934.

36 *Cumhuriyet*, “Kuşadası Civarındaki Hadise: Hariciye Veklimizle İngiliz Sefiri Arasında Samimi Mülakat,” (The Incident around Kuşadası: A Sincere Meeting between Our Minister and the British Ambassador) 18 July 1934.

a show of force would be appropriate. Nevertheless, it is understood that he was stopped by the British Foreign Secretary. Although Fischer finally reached the point that “there must be higher considerations to be advanced by the Foreign Office,”<sup>37</sup> the cleavage between the British Navy and the foreign policy was explicit.

From the point of Fischer, the Samos affair was not the only case where the British Royal Navy fell to loggerheads with the Turkish government. Fischer took a more reactive position in the Samos affair, mainly because of another maritime tension with Turkey in 1929. When commenting on the Samos affair, he referred to this matter as an indication of the Turkish uncompromising attitude. He mentioned the Turkish reluctance to return to the call made by the British Mediterranean Fleet in 1929. He had cabled to the Foreign Secretary: “I personally deprecate any visits, however brief to Constantinople.” In addition, Rear Admiral Thurn reported that except for the initial exchange of calls with the *Vali* and the General Commanding, the Turkish authorities entirely ignored the presence of London and that was ‘so contrary to the welcome invariably extended by other countries that they visited. The Admiral wrote that he had felt that they had been an embarrassment to the Turks, because they had not welcomed their presence.’<sup>38</sup>

The discord between the Royal Navy and the Turkish government went on after the Samos affair. On November 1934, Fischer was once more annoyed by the Turkish refusal to permit HMS *Frobisher* to visit Khelia Port (Dardanelles) and Imbros.<sup>39</sup> The Royal Navy was the direct witness of the series of smaller scale soft tensions with Turkey on the Aegean that was ongoing since the 1920s. Therefore, Fischer was tended to evaluate the Samos incident an escalated version of a series of soft tensions ongoing since 1920s. However, Fischer’s previous concerns were not taken seriously by the Foreign Office. Therefore, the Samos incident was a one-off soft tension upon which they felt the need to take some diplomatic initiatives. The previous discontents of the Chief Commander of the Navy might have been undermined by the Foreign Office. Because, the British Foreign Ministry had greater concerns in mind and did not mind these small maritime tensions so much. Especially, at a time when the war horns were blowing once more to ruin the First World War settlement, the British foreign policy was tackling greater problems on the Aegean, such as the revisionist Italy. The Great Power rivalry on the region generated delicate balances. Then the question is how the Turkish diplomacy responded to this rivalry and made presence in the region.

---

37 Anthony Clayton, *The British Empire as a Superpower*, London, MacMillan Press, 1986, p. 447.

38 Halpern, *The Mediterranean Fleet*, p. 7.

39 Halpern, *The Mediterranean Fleet*, p. 8.



### 3. Eastern Mediterranean Struggle and the Turkey’s Regional Role

As the variety of soft tensions during the 1920s and 1930s manifest, Turkey was always in an alarmed position against its neighbors on the Aegean. Nevertheless, the responses of Turkey to the actual or perceptual threats coming from the Aegean demonstrates that it was not taking an all-defensive stance against these threats but sometimes took a proactive position as the Meis case obviously manifests. The diplomatic actions taken by Turkey on the Aegean in the inter-war period does not only indicate that it simply aimed at protecting its own waters but they also imply that the nascent Turkish Republic was trying to consolidate its position in regard to the regional politics.

The soft tensions on the Aegean is formulated in this study as a preliminary stage of the Eastern Mediterranean struggle. That means the Great Powers tested one another on the Aegean at first. As was mentioned before, the British-Italian cooperation on the Aegean did not last long. As the revisionist Italy made territorial claims elsewhere, Britain followed an appeasement policy at first. However, after the Abyssinia affair Britain changed its policy towards Italy. Upon the Italian assaults on the Abyssinia, Britain realized that it must have a base on the Eastern Mediterranean comparable to the Italian one on Leros.<sup>40</sup> Then Britain returned to the Aegean with a greater force. Another reason why Italy made greater advances on the Aegean was the fact that the British Royal Navy was preoccupied with the Far Eastern affairs at that period.<sup>41</sup> As part of its Aegean strategy, Britain made a show off by a military drill with Greece on the Samos Island in 1934. Then the British Royal Navy collaborated with Turkey in another military drill on the Dodecanese in 1935.<sup>42</sup> Thus, a rapprochement started between Turkey and Britain a year after the Samos tension because of the greater regional threats.

Both the Meis and the Samos cases provided opportunities for the engaged parties to test one another and renegotiate their positions in the larger context of the regional politics. To start with the Meis case, it can be argued the final resolution by a protocol after the recurrent tensions directed Italy to the new ventures on the Aegean. As was noted earlier, Italy turned to Greece after testing Turkey for the Aegean domination by seizing power on the Cyclades; however, it clashed there with Britain. The British-Italy rivalry on the Aegean took a serious turn in 1934, at the time when the Samos incident broke out. At that time, Italy

---

40 Panagiotis Gartzonikas, “Amphibious and Special Operations in the Aegean Sea 1943-1945: Operational Effectiveness and Strategic Implications”, PhD diss., Naval Postgraduate School Monterey CA, 2003, p. 24.

41 André Gerolymatos, “The Turkish Straits: History, Politics, and Strategic Dilemmas”, *Ocean Yearbook Online*, Vol. 28, No. 1 (2014), p. 71.

42 Papuçular, *Türkiye ve Oniki Ada*, pp. 100, 109.

was preparing for the seizure of Abyssinia and Mussolini openly talked about the “parasitical” presence of Britain on the Mediterranean.<sup>43</sup> Thus, it became unavoidable for all the parties to revise their position and alliances on the Eastern Mediterranean. Moreover, it can be argued that the resolution of the Samos tension between Britain and Turkey might have been facilitated by the rising Italian threats. In any case, Turkey managed to take diplomatic advantage out of these soft tensions and consolidated its position on the Aegean and affected the Eastern Mediterranean policy at large.

The kind of soft tensions analyzed in this study provided Turkey opportunities to renegotiate its role in the regional politics. Both Meis and Samos cases changed the delicate balances not only on the Aegean but also on the larger Eastern Mediterranean region along with the other developments on the international arena. The Protocol signed in 1932 between Italy and Turkey to limit the territorial waters around the Meis Island implied a concession from Italy, since *Kara Ada* was ceded to Turkey. The Protocol did not remain in isolation on the face of the contrary developments,<sup>44</sup> but signified a turning point both for the bilateral relations and the Eastern Mediterranean balances. Since the mid-1920s Italy was following a policy to win Turkey on its own side for its ambitions on the Near East and the Eastern Mediterranean. The Turkish-Italian Treaty of Friendship and Neutrality signed in 1928 was the first serious outcome of this policy.<sup>45</sup> The Italian concession under the 1932 Protocol can be seen in the same line as part of the same strategy. Nevertheless, these developments do not mean that Italy renounced its ambitions on the Aegean and the Eastern Mediterranean but only changed track. The Italian landing on the Greek Cyclades in 1933, a year after signing the Protocol with Turkey manifested that Italy revised its plans and changed its path for Aegean domination. In addition, the Cyclades attack by Italy was an open challenge to Britain as well on the Aegean and on the larger Eastern Mediterranean area also. Upon this attack, Britain needed to revise its approach to Italy and reminded that it should have a military force comparable to Italian military base on the Leros Island to be able to control the Aegean and the Eastern Mediterranean waters as well. If Turkey had not averted the Italian threat on its territorial waters, the course of the regional politics could have followed a different path.

Although Turkey could change the course of events on the Aegean for its own advantage, Italy found new ways to be able to continue to control Turkey from another strategic location, which was Thrace. When the recurrent soft

---

43 Robert Mallett, *Mussolini and the Origins of the Second World War, 1933-1940*, London, Palgrave Macmillan, 2003, p. 35.

44 Yücel Güçlü, “Fascist Italy’s Mare Nostrum Policy and Turkey”, *Belleten*, Vol. 63, No. 238 (December 1999), p. 813.

45 Çelebi, *Atatürk Dönemi*, p. 107.

tensions with Turkey on the Aegean did not produce the expected results for Italy, it turned to threaten the territorial borders this time. Although there are arguments alleging that Turkey responded to the “perceived” threats from Italy somehow in an extremely anxious mood,<sup>46</sup> there are also accounts underlying that Turkey took the Italian threat as a mere bluff.<sup>47</sup> Nevertheless, these social psychology oriented evaluations should not distract our attention from diplomatic analysis, although the perceptions can sometimes replace the facts in diplomacy and determine the course of actions.<sup>48</sup> It is true that Turkey was alarmed by the threatening and instigating speeches of Mussolini in 1934, although by way of inferences.<sup>49</sup> However, when the diplomatic results are examined, it comes out that Turkish diplomacy could avert the Italian threat once more by the Balkan Pact initiative this time. Italian newspapers harshly criticized this new alliance on the Balkans.<sup>50</sup> This Pact provided Turkey collaboration opportunities in another region and consolidated its position in the international order as a non-revisionist state. Moreover, as as Raphaelides suggests Turkey took a diplomatic advantage out of raising Italian threats. The military menaces posed by Italy on the Aegean since 1933 provided Turkey a ground to exert its presence in the League of Nations and seek the revision of the Lausanne Treaty’s provisions on the Straits for its own advantage. Due to the Italian threat, Turkey could renegotiate the Straits issue and successfully managed to changed the status-quo for its own advantage and established its national sovereignty on the Straits by the Montreux Convention.<sup>51</sup>

Consequently, as the Italian revisionism was taking military forms, Turkey was coming close to Britain. The Samos incident that occurred in 1934 at a very critical point in time generated another significant influence on the Aegean and Eastern Mediterranean balances at large. The resolution of the Samos tension in a few days without further escalation was literally grounded on the mutual misunderstandings. However, it is argued here that this soft tension reflected a microcosm of the regional politics. The resolution of the Samos incident helped to improve the bilateral relations between the countries as well. By way of this soft tension, Turkey and Britain could revise their bilateral relations and determine their position about the regional politics.

---

46 Robert L. Baker, “Turkey in an Anxious Mood”, *Current History and Forum*, Vol. 40, No. 6 (September 1934), p. 760.

47 Güçlü, *Fascist Italy’s Mare Nostrum*, p. 831.

48 Richard G. Colbert and Kenneth R. McGruther, “The Role of Perception in Naval Diplomacy,” *Naval War College Review*, Vol. 27, No. 2 (September 1974), p. 3-20.

49 Hasan Rıza Soyak, *Atatürk’ün Hatıralar II*, İstanbul, Yapı Kredi Bankası Yayınları, 1973, p. 526.

50 Aptülâhat Akşin, *Atatürk’ün Dış Politika İlkeleri ve Diplomasisi*, Ankara, TTK Yayınları, 1991, 268.

51 S. J. Raphaelides, “Separate Spheres: An Overview of United States Policy in the Interwar Years towards Greece and Turkey”, *The Journal of Modern Hellenism*, No. 8 (1991), pp. 122-123.

Millman argues that until 1934, the role of Turkey was not taken so seriously in Britain and viewed as an heir to the fallen Ottoman Empire. Their concern about Turkey was mainly concentrated on the repayment of the Ottoman debts, the status of the stateless subjects of the Ottoman Empire like the Armenians and Assyrians and the property rights of the British subjects living and/or trading in/with Turkey. However, among other things, it seems that the position of Turkey in the British eyes started to change with the League of Nations membership of Turkey. They noticed the significance of Turkey especially when Turkey took side with Britain in the LN on the Abyssinia affair. However, Millman underlines that the kind of relationship between Britain and Turkey was just an alignment not an alliance yet.<sup>52</sup> That means the British-Turkish relations were lingering between a kind of alignment and alliance, when the Samos incident broke out, since the British authorities were not fully convinced about the advantage of an alliance with Turkey.

Some circles in the British administration did not take the idea of alliance with Turkey so serious and still preferred Italy to Turkey. A British Memorandum dated 1936 noted that:

Our interest lie in a peaceful Mediterranean and this can only be achieved by returning to a state of friendly relations with Italy. This should be our aim even in the earliest steps we take to liquidate the Mediterranean situation...The assistance we could expect from Greece, Turkey and Yugoslavia is very small. These countries would give more than it receives. The burden would fall upon the Forces, and we hope that all means will be adopted to reduce the likelihood of war and the period of tension.<sup>53</sup>

However, as was noted before, some others in Britain had already turned to Turkey and Greece to prevent the Italian aggression in the region. The joint military drills with Greece and Turkey on the Aegean in 1934 and 1935 had already displayed the official British policy about the regional alliances. The rapprochement between Turkey and Britain had already started shortly before the Samos incident and it would not be unsettled for a soft tension. The British Ambassador in Ankara, Percy Loraine. Just a month before the Samos incident on June 1934, he wrote to London:

The Gazi said he had the greatest esteem for England and that he wished for friendship with England. Why could we not come closer together? Did England attach no value to her (Turkey's) friendship? He realized that to us Turkey might not seem a very important factor. She was not a large country;

---

52 Brock Millman, *Ill-Made Alliance: Anglo-Turkish Relations, 1934-1940*, Montreal; London, McGill-Queen's Press, 1998, pp. 16-17.

53 Millman, *Ill-Made Alliance*, p. 15.

nor rich, nor populous, nor strong, although she was determined to be strong enough to defend her territory against any aggression...I feel rather keenly that we are at a happy turning point in our relationship with Turkey and that we only need to manage the position sympathetically and intelligently to make it rather an important one; and that the snag of embarrassing or entangling commitments, often present at such occasions is in this case rather conspicuous by its absence.<sup>54</sup>

From an agent-centered diplomatic analysis perspective, the presence of an ambassador like Loraine in the office during the Samos incident can be evaluated as a facilitating factor for the resolution of the diplomatic tension between the two countries. Loraine had established personal connections with Atatürk and other Turkish statesmen as soon as he arrived in Ankara as the British ambassador. Loraine quickly became a prominent figure in Turkish political circles and acted as a genuine arbiter of the Turkish-British relations. Based on his acute observations, he realized the lack of Turkish trust towards Britain. He emphasized in his letters the necessity of winning the hearts of Turks. For instance, he noted the fact that Britain and France were the only Great Powers who were not invited to the celebrations of the eleventh anniversary of the Turkish Republic and tried to convince the Foreign Office to raise the British profile in Turkey by these kinds of diplomatic gestures.<sup>55</sup> Kemalist Turkey, Loraine wrote, is anti-revisionist; is pro-League of Nations; is content with her own frontiers; is hostile to splitting up of Powers into opposite camps or blocs; is an advocate of international cooperation; works for the reduction of international frictions.<sup>56</sup>

Loraine interpreted the position of Ankara in the Samos incident not as an anti-British stand of the Government but as a xenophobia aiming at uprooting all foreign influences in the political and economic life of the country.<sup>57</sup> Consequently, the Samos incident helped Britain to develop a closer insight about the new regime in Turkey. On the other side, the newly established regime in Turkey could assert itself in the British politics and gained credit in the international order as an anti-revisionist state, as was very well expressed by the British Ambassador. Thus, Turkey and Britain could act together against the Italian military threat on the Eastern Mediterranean as was demonstrated by the

---

54 Millman, *III-Made Alliance*, p. 15.

55 Seçkin B. Gülmez, “Do Diplomats Matter in Foreign Policy? Sir Percy Loraine and the Turkish-British Rapprochement in the 1930s”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 15, No. 1 (January 2019), pp. 71-72.

56 Nicholas Tamkin, *Britain, Turkey and the Soviet Union, 1940–45: Strategy, Diplomacy and Intelligence in the Eastern Mediterranean*, New York; London, Palgrave MacMillan, 2009, p. 1.

57 Otto Kienitz, “The Emerging Storm: Sir Percy Loraine and Anglo-Turkish Rapprochement, 1934-1935”, *Penn History Review*, Vol. 23, No. 2 (Fall 2016), p. 5.

common military drill on the Aegean in 1935. That means the rapprochement between the two countries could generate concrete outcomes.

These soft tensions helped Turkey to find its way and determine its alliances in an international atmosphere where the states were somehow forced to decide on their side for an approaching war. It is suggested that Turkey responded to this delicate international atmosphere with a “defensive proactivity” strategy. As flag planting quarrels during the Meis tensions indicate, Turkey did not hesitate to take a proactive military stance to protect its territorial waters. That means Turkey did not hold an all defensive position but also took proactive steps both militarily and diplomatically. Especially, convincing the Great Powers for the Montreux Convention shows the competence of Turkish diplomacy and demonstrates how it could turn these soft tensions into national advantage.

As a result, Turkish diplomacy was professing by these soft tensions. Indeed, Turkey’s defensive proactivity concerning these soft tensions can be evaluated as a quest for asserting itself as a regional middle-power. “Turkey’s responses to these Mediterranean challenges were typical examples of a middle power’s diplomacy: Ankara tried to mediate between the Great Powers and sought multilateral solutions to the security challenges in the region.”<sup>58</sup> Although these soft tensions might have jeopardized the security of the country, it seems that Turkey made use of these tensions as a venue to show a diplomatic presence and to test its own limits vis a vis the other parties, while giving the same chance to the other parties as well. Besides, different kinds of soft tensions proved influential for Turkey to maintain the balances among the Great Powers. Thus, these fine-tuning knowledge and experiences in the interwar period could be transferred to the Second World War period.

### **Concluding Remarks**

This study introduces “soft tension” notion as an analytical unit in itself. The soft tensions are generally taken as the natural fluctuations of international relations and excluded from diplomatic analysis. However, this study underlines that “soft tensions” matter. Because, they reflect a microcosm of the regional politics. Therefore, the soft tensions can well be studied as a venue to analyze regional politics. The history of international relations prove that soft tensions operate especially when the balances are the most delicate. These tensions provide opportunities for all the involved parties to renegotiate their roles in the region and they decide by this way what to do about the existing status-quo. That

---

58 Nathalie Tocci, Meliha Benli Altunışık and Kemal Kirişçi, “Turkey as a “Mediterranean Power”, *German Marshall Fund of the United States Report* (2011), p. 63.

means the soft tension concept is critical to understand how the status-quo or critical balances are maintained, regenerated or violated.

It is indicated that the soft tensions that Turkey faced on the Aegean during the interwar period are overshadowed by the territorial disputes unsettled in the Lausanne Treaty. This study reveals that Turkey was not only dealing with the Great Powers on the field of territorial disputes but also on the maritime disputes. As İsmet Pasha had also pointed out during the Lausanne Conference, since Turkey left the Aegean Islands and Dodecanese for the sake of world peace, it had to assume the difficult task of managing the balances on the region.

It is emphasized that the maritime disputes with Italy and Britain on the Aegean were extended to the Eastern Mediterranean soon after the Lausanne settlement and instigated rivalry among the Great Powers during the interwar period. In this conjuncture, Turkey had to fine-tune among the Great Powers, while protecting its borders and asserting itself in the international order as a newly established regime. The Turkish diplomatic endeavours in this framework is examined in depth in reference to the two specific cases, namely the Meis and Samos tensions. These cases reveal that Turkey followed a proactive defense strategy concerning the Aegean and the Eastern Mediterranean questions and changed the course of the regional politics by its resilience. Turkey managed to transform these tensions into diplomatic achievements as was manifested by the Montreux Convention.

These soft tension experiences helped to develop the competences of Turkish diplomacy about handling the Great Power balances. Therefore, it can be concluded that Turkish diplomacy transferred its interwar experiences to the Second World War to position itself on a safe ground. In that sense, the interwar soft tensions provided an influential testing ground for Turkey.

## **Bibliography**

### **Archive Sources**

British Parliament Archives

- House of Commons Archives, *HC Deb 17 July 1934 vol. 292 cc936-7936*, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1934/jul/17/turkey-firing-on-british-naval-boat>, (accessed 21 December 2020)
- House of Commons Archives, *HC Deb 23 July 1934 vol. 292 cc1513-41513*, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1934/jul/17/turkey-firing-on-british-naval-boat>, (accessed 21 December 2020)

**Newspapers**

- Akşam, 18 July 1934  
Aberdeen Press and Journal, 20 July 1934  
Belfast News-Letter 23 July 1934  
Cumhuriyet, 16 July 1934  
Cumhuriyet, 18 July 1934  
Dundee Courier, 18 July 1934  
Hakimiyet-i Milliye, 18 July 1934  
Halkın Sesi, 17 July 1934  
Larne, 21 July 1934  
Leeds Mercury, 17 July 1934  
Leicester Evening Mail, 26 July 1934  
Milliyet, 18 July 1934  
Northern Whig, 21 July 1934  
Son Posta, 17 July 1934  
Son Posta, 19 July 1934  
Takvim, 3 Augustus 2005  
The Evening Telegraph, 20 July 1934  
Türk Sözü, 20 July 1934.  
Western Morning, 18 July 18 1934

**Books and Articles**

- Akşın, Aptülahat. *Atatürk'ün Dış Politika İlkeleri ve Diplomasisi*. Ankara: TTK Yayınları, 1991.
- Baker, Robert L. "Turkey in an Anxious Mood." *Current History and Forum* 40, (1934): 760-761.
- Barlas, Dilek. "Friends or Foes? Diplomatic relations between Italy and Turkey, 1923-36." *International Journal of Middle East Studies* 36 (2004): 231-252.
- Clayton, Anthony. *The British Empire as a Superpower*. London: MacMillan Press, 1986.
- Colbert, Richard G., and Kenneth R. McGruther. "The Role of Perception in Naval Diplomacy." *Naval War College Review* (1974): 3-20.



- E. Tutku Vardađlı – ‘Soft Tensions’ on the Eastern Mediterranean and Reflections on Turkish Diplomacy: Meis and Samos Island Cases in the 1920-1930s 83
- Çelebi, Mevlüt. “Atatürk Dönemi ve Sonrasında Türkiye-İtalya İlişkilerini Etkileyen Faktörler.” *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 31 (2015): 93-130.
- Eissler, Eric R., and Gözde Arasil. “Maritime Boundary Delimitation in the Eastern Mediterranean: A New Conflict between Cyprus, Turkey, Greece and Israel?” *The RUSI Journal* 159 (2014): 74-80.
- Ergül, Ali. “Kanapıçe Koyu Olayı.” *Kuşadası Yerel Tarih Dergisi*, Special Edition (2008): 8-10.
- Erozan, Ekrem. *Tarihi Ege Adalarından Kıbrıs, Girit, Sisam, Rodos, Sakız, Midilli Taribleri*. İzmir: Kardeşler, 1949.
- Gartzonikas, Panagiotis. *Amphibious and Special Operations in the Aegean Sea 1943-1945. Operational Effectiveness and Strategic Implications*. PhD diss., Naval Postgraduate School Monterey CA, 2003.
- Gerolymatos, André. “The Turkish Straits: History, Politics, and Strategic Dilemmas.” *Ocean Yearbook Online* 28, (2014): 58-79.
- Güçlü, Yücel. “Fascist Italy’ Mare Nostrum Policy and Turkey.” *Belleten* 228 (1999): 813-845.
- Gülmez, Seçkin Barış. “Do Diplomats Matter in Foreign Policy? Sir Percy Loraine and the Turkish-British Rapprochement in the 1930s.” *Foreign Policy Analysis* 15 (2019): 65-82.
- Halpern, Paul. *The Mediterranean Fleet, 1919–1929*. New York; London: Routledge, 2016.
- İnce, Fuat. “Lozan Barış Antlaşması ve Ege Adaları.” *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi* 53 (2013), 101-128.
- Kienitz, Otto. “The Emerging Storm: Sir Percy Loraine and Anglo-Turkish Rapprochement, 1934-1935.” *Penn History Review* 23 (2016): 5.
- Koburger, Charles W. *Wine-Dark, Blood Red Sea: Naval Warfare in the Aegean, 1941-1946*. London: Praeger Publishers, 1999.
- Mallett, Robert. *Mussolini and the origins of the Second World War, 1933-1940*. London: Palgrave Macmillan, 2003.
- Mengeş, Yeter. “İkinci Dünya Savaşı’nda Menteşe (Rodos, 12 Ada ve Meis) Adaları. Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi *Journal of Modern Turkish History Studies* XVII/34 (2017): 279-318.
- Millman, Brock. *Ill-Made Alliance: Anglo-Turkish Relations, 1934-1940*. Montreal; London: McGill-Queen's Press, 1998.
- Papuççular, Hazal. *Türkiye ve Oniki ada 1912-1947*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2019.
- Pazarıcı, Hüseyin. *Doğu Ege Adalarının Askerden Arındırılmış Statüsü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yüksek Okulu, 1986.

- Raphalides, S. J. "Separate Spheres: An Overview of United States Policy in the Interwar Years towards Greece and Turkey." *The Journal of Modern Hellenism* 8 (1991): 117-130.
- Rodogno, Davide. *Fascism's European Empire: Italian Occupation during the Second World War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Rumelili, Bahar. "Liminality and Perpetuation of Conflicts: Turkish-Greek relations in the context of community-building by the EU." *European Journal of International Relations* 9 (2003): 213-248.
- Selby, Jan. "Engaging Foucault: Discourse, liberal governance and the limits of Foucauldian IR." *International Relations* 21 (2007): 324-345.
- Soyak, Hasan Rıza. *Atatürk'ten Hatıralar II*. İstanbul: Yapı Kredi Bankası Yayınları, 1973.
- Soysal, İsmail. *Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Antlaşmaları (1920-1945)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1989.
- Tamkin, Nicholas. *Britain, Turkey and the Soviet Union, 1940-45: Strategy, Diplomacy and Intelligence in the Eastern Mediterranean*. New York; London: Palgrave MacMillan.
- Tocci, Nathalie, Meliha Benli Altunışık and Kemal Kirişçi, "Turkey as a "Mediterranean Power" *German Marshall Fund of the United States* (2011). 60-73.
- Vafeas, Nikos. "Banditry and Separatism in the Greek Island of Samos (1914-1925)." *Chronica Mundi* 11 (2016): 171-197.
- Wiegand, Krista Eileen. *Enduring Territorial Disputes: Strategies of bargaining, coercive diplomacy, and settlement*. Georgia: University of Georgia Press, 2011.

## **The Delimitation Dispute of the Maritime Jurisdiction Areas in the Eastern Mediterranean: Turkish Perspective Based on the Equitable Principles**

**Levent Kırcal\***  
**Arda Özkan\*\***

### **Abstract**

With the exploration of hydrocarbon reserves since the early 2000s, the Eastern Mediterranean has become the focus of attention of global and regional actors. Following the exploration of oil and gas resources, some littoral states signed maritime delimitation agreements. However, due to the fact that the region is geographically a narrow sea, the disputed maritime jurisdiction areas of the parties caused several political problems. One important aspect of the political disputes in the Eastern Mediterranean (Cyprus problem, Arab-Israeli conflict, etc) is related with the undecided maritime jurisdiction areas in the region. This dispute is between Greece, Turkey, Cyprus (North and South), Israel, Egypt, Libya, Syria, Lebanon and the UK in the Eastern Mediterranean. This problem has become more important with the offshore hydrocarbon explorations (oil and gas) carried out around Cyprus. In this context, this article will analyse the delimitation of the maritime areas in the region and the recent hydrocarbon exploration activities. It will mostly focus on the Turkish view about the delimitation of maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean in terms of principles of international law of the sea.

### **Keywords**

Cyprus problem, Eastern Mediterranean, maritime disputes, hydrocarbon reserves.

---

\* Assoc. Prof. Dr., İstanbul Technical University, Maritime Faculty, Department of Basic Sciences, Research Division of Social Sciences, lkirval@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-8884-5427.

\*\* Asst. Prof. Dr., Ankara University, Faculty of Applied Sciences, Department of International Trade and Logistics, ardaozkan83@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-6369-0748.

Makale geliş tarihi : 04.11.2021

Makale kabul tarihi : 26.11.2021

## **Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanlarının Sınırlandırılması Uyuşmazlığı: Hakkaniyet İlkelerine Dayalı Türk Tezi**

### **Özet**

2000'li yılların başından itibaren hidrokarbon rezervlerinin keşfedilmesiyle Doğu Akdeniz, küresel ve bölgesel aktörlerin ilgi odağı haline gelmiştir. Petrol ve doğalgaz kaynaklarının keşfedilmesinin ardından, bazı kıyı devletleri deniz sınırlandırma anlaşmaları imzalamıştır. Ancak, bölgenin coğrafi olarak dar bir deniz olması nedeniyle tarafların ihtilafı deniz yetki alanları çeşitli siyasi sorunlara neden olmuştur. Doğu Akdeniz'deki siyasi sorunların (Kıbrıs sorunu, Arap-İsrail çatışması, vb.) önemli bir boyutu da Türkiye, Yunanistan, Kıbrıs (GKRY ve KKTC), İsrail, Mısır, Libya, Suriye, Lübnan ve Birleşik Krallık'ın Doğu Akdeniz'deki tartışmalı deniz yetki alanları ile ilgilidir. Bu husus Kıbrıs Adası çevresinde açık deniz doğalgaz ve petrol arama faaliyetleri nedeniyle daha da önemli bir hal almıştır. Bu çerçevede, bu makale bölgedeki deniz alanlarının sınırlandırılmasını ve son zamanlardaki hidrokarbon arama faaliyetlerini analiz edecektir. Uluslararası deniz hukuku ilkeleri açısından Doğu Akdeniz'de deniz yetki alanlarının sınırlandırılmasında daha çok Türk tezi üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

### **Anahtar Kelimeler**

Kıbrıs Sorunu, Doğu Akdeniz, deniz alanı uyuşmazlıkları, hidrokarbon rezervleri.

### **Introduction**

The Eastern Mediterranean has witnessed some conflicts between numerous political actors throughout history. In particular, following the exploration of hydrocarbon reserves since the early 2000s, the conflicting claims of the littoral state on the maritime jurisdiction areas in this region has resulted in a jurisdictional crisis. The issue of sharing maritime areas in conformity with the equitable principles lies at the heart of the dispute. The Eastern Mediterranean is an important region due to energy resources, not only in terms of law of the sea for sharing, but also because it is located in a strategic position that enables the transportation of hydrocarbon resources of the Middle East to the Europe.<sup>1</sup> When we consider the international trade by maritime or land transport, the basin, which acts as an intercontinental passageway and facilitates transition to the most important trade routes of the world, and also overlooks to

---

1 Ş. V. Ediger, B. Devlen, and B. D. McDonald, "Levant'ta Büyük Oyun: Doğu Akdeniz'in Enerji Jeopolitiği", *Uluslararası İlişkiler*, 2012, Vol. 9, No. 33, p. 74.

the Suez Canal in the south and the Strait of Gibraltar in the west, we may say that it is a highly strategic area. In particular, the exploration of amounts of hydrocarbon reserves since the 2000s and the predictions that the amounts of the reserves have increased in recent years turns the region into a geopolitical, geostrategic and geoeconomic area where energy struggle is witnessed.

The Eastern Mediterranean has been a significant geopolitical region in terms of the advantages created by its location from past to present. The region also emerges as a geoeconomic area that influences political relations between states and the struggles for dominance after the recently explored hydrocarbon resources. In other words, the region, which has a geopolitical importance in the historical process, has also gained a geoeconomic importance because of the explored hydrocarbon resources. After these explorations, the states of the region have started research and studies on the production and trade of hydrocarbon resources, and thereby the region has become a geostrategic area. Tensions arising from the conflicts between states regarding the sovereign rights and the extraction of resources on both discovered and probable exploration areas have also been reflected in interstate discourses. As a matter of fact, after the exploration of hydrocarbon reserves, the struggle for maritime sovereignty showed itself intensely and international groupings emerged with the effect of various agreements. The parties to the disputes, which has legal concerns as well as economic and political concerns, are all the states that have a coast on the region.

The changing global and regional conjuncture after the Cold War has increased the importance of the Eastern Mediterranean as a new strategic interaction region. Among these interactions, the most prominent one today is the claims of the littoral parties of the Eastern Mediterranean over the maritime jurisdiction areas in the basin. In particular, the claims of Greece, Turkey, the Greek Cypriot Administration of Southern Cyprus (GCASC), the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) have been on the agenda since the early 2000s and have quickly become one of the main issues in the region in the last decade. The reflections of this conflict directly affect the other states such as Egypt, Israel, Lebanon, Syria, Palestine and the UK. It also concerns the economic and political interests of global actors such as the USA, Russia and the EU. What makes this dispute regarding maritime jurisdiction areas in the region so critical is the potential oil and gas reserves in the Eastern Mediterranean.<sup>2</sup> The 2,5 billion barrels of oil deposits and the 7 trillion cubic meters of natural gas explored in the Exclusive Economic Zone (EEZ) of numerous littoral states in

---

2 B. Shaffer, "Eastern Mediterranean Energy: A Decade After The Major Discoveries", *Turkish Policy*, 27 November 2018, <<http://turkishpolicy.com/article/936/eastern-mediterranean-energy-a-decade-after-the-major%20discoveries>>, Accessed on 5 August 2021.

the region, especially in Cyprus (Aphrodite, 2011), in Israel (Tamar, 2009; Leviathan, 2010) and Egypt (Zohr, 2015) have led to reevaluation of the importance of the region.<sup>3</sup>

Italian energy company Eni announced that Egypt's natural gas reserves in the Zohr amount to approximately 850 billion cubic meters. Estimated figures shows that there is 122 trillion cubic meters of oil and natural gas reserves in the Eastern Mediterranean.<sup>4</sup> The littoral states with a high reserve share and market advantage will have a significant gain. Although it is very clear that it is difficult to reveal how much potential there is in the region without a full drilling, it is estimated that there is an ample oil and natural gas reserve within the framework of recent researches.<sup>5</sup> Attempts to establish dominance over the explored or potentially seen hydrocarbon reserves lead to the emergence of new conflicts between the states on the one hand and deepen the current problems on the other hand. The global actors that do not have a coast in the region began to closely follow the developments and maritime activities of the coastal states bring great disagreements about sharing of the maritime jurisdiction areas. Actively pursued foreign policy by directly or indirectly involved parties in the region leads to conflict, particularly in energy policies.<sup>6</sup> Moreover, bilateral agreements on the maritime areas, declared EEZs and military operations carried out lead to conflicts between the littoral states.

Considering that Turkey will be the biggest consumer of the energy resources in the region, it has a huge potential that will turn joint solutions to be created in the maritime jurisdictions in the region to its advantage. Also, Turkey may put the parties in the region in a competitive race for oil and natural gas sale to its economy.<sup>7</sup> Yet, Turkey's main problem in the Eastern Mediterranean is its loneliness in regional energy cooperation. The developments have shown that the rights of Turkey and the TRNC are ignored by a broad coalition in the region. Especially the GCASC, Greece, Israel and Egypt want to isolate Turkey and the

---

3 Energy Information Administration, (EIA), "Overview of Oil and Natural Gas in the Eastern Mediterranean Region", <[https://www.eia.gov/beta/international/analysis\\_includes/regions\\_of\\_interest/Eastern\\_Mediterranean/eastern-mediterranean.pdf](https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/regions_of_interest/Eastern_Mediterranean/eastern-mediterranean.pdf)>, Accessed on 5 August 2021.

4 C.J. Schenk et al, *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean*, U.S. Geological Survey Fact Sheet, 2010.

5 N. Hodgson, "Petroleum Systems of the Levant", Spectrum Report, 2015, <[http://d8d673da5f0d55e3ea5a-6496b70fad7e6663b590babbc0242de1.r89.cf1.rackcdn.com/FP%2020.10.2015%20Neil%20Hodgson\\_Spectrum%20presentation.pdf](http://d8d673da5f0d55e3ea5a-6496b70fad7e6663b590babbc0242de1.r89.cf1.rackcdn.com/FP%2020.10.2015%20Neil%20Hodgson_Spectrum%20presentation.pdf)>, Accessed on 5 January 2021, p. 35.

6 I. G. Aoude, "Conflict Over Oil and Gas in the Mediterranean: Israeli Expansionism in Lebanon", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, 2019.

7 C. Ellinas, "Hydrocarbon Developments in the Eastern Mediterranean: The Case for Pragmatism", Washington: Atlantic Council, *Global Energy Center and Dinu Patriciu Eurasia Center*, 2016, p. 21.

TRNC by leaving them out of the game. The fact that Turkey did not have a maritime jurisdiction agreement (EEZ or continental shelf areas) with the other littoral states decreases the effectiveness of Turkey. However, with the Continental Shelf Delimitation Agreement signed between Turkey and the TRNC in 2011 and the Memorandum of Understanding on the Delimitation of the Maritime Jurisdiction Areas signed between Turkey and Libya in 2019, Turkey has achieved a significant gain in the Mediterranean energy equation. As can be seen, what Turkey needs to do in this regard is to cooperate with the other littoral actors in the region and act in accordance with international law of the sea.

### **The Maritime Delimitation Disputes and Hydrocarbon Exploration Activities**

Cyprus stands in a very critical geostrategic position at the heart of the Mediterranean. The Eastern Mediterranean's changing strategic balance of power relations confirms the important position of Cyprus. Also, the classical realpolitik analyses about the Cyprus Problem turns out to be true. Strategic location of the Cyprus at the centre of many important developments or conflicts, including the so-called Arab Spring and Arab Israeli conflict, makes it a highly valuable geography. Furthermore, the uncertainties about the political future of the states like Libya, Syria and Iraq increases the risks and importance of the region. The presence of the sovereign British military bases in Cyprus is enough to highlight the regional and global strategic importance of the island.

The unsettled situation about the maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean and the new exploration of hydrocarbon reserves increases the complexities of the Cyprus problem and the importance of the island. While the territorial borders continue to be disputed between the states in the Eastern Mediterranean, explored offshore natural gas and oil reserves have led to new disputes, and further complicated the balance of power in this region. Today, the Cyprus island's strategic importance has increased due to its crucial location in the middle of states with disputed and unclear maritime jurisdiction areas. The dispute is mainly between Turkey, Greece, Cyprus (North and South), Egypt, Israel, Palestine, Syria, Lebanon, Syria, and the UK (due to sovereign British military bases in Cyprus). The geological research have shown that ample natural gas and oil resources exist in the northern and southern seas of Turkey.<sup>8</sup>

The Mediterranean Sea occupies 2,511,000 sq km or 0,7 per cent of the world's seas or oceans. Despite of its small size the Mediterranean is uniquely

---

8 S. Başeren, "Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları ve Yeni Enerji Politikaları", *Deniz Hukuku Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Çağ Üniversitesi, Mersin, 2011, p. 50.

important to its 21 littoral states culturally, economically and strategically. The Mediterranean Sea's function as a maritime highway between the Atlantic and Indian oceans and its central role as a contact area between Asia, Africa and Europe give the Mediterranean global significance.<sup>9</sup> As the historical experience showed, the countries in the Mediterranean would always fight for dominance in such an important geography, and this would be true even if the Cyprus island was not present.<sup>10</sup> However, with its strategic position the Cyprus island is present in this geography, and this further increases the importance of the region. Furthermore, there are ongoing negotiations under the auspices of the United Nations and with its disputed political structure Cyprus also became a member of European Union. All of these make things in this geography more complicated.

In addition to this are the Greek-Turkish conflicts especially related to maritime jurisdiction areas in the Aegean Sea, and from a wider view, the competition between the UK and the US, as well as between Russia and the US in the Eastern Mediterranean.<sup>11</sup> In this respect, laying out the delimitation dispute of the maritime areas in the Eastern Mediterranean is the key with regards to the manoeuvring areas available to the states party involved. The biggest issue regarding the hydrocarbon (natural gas and oil) resources in the Eastern Mediterranean arises from the uncertainties in the delimitation of exclusive economic zones and continental shelves of the littoral states.<sup>12</sup>

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS; Turkey is not a party to this convention primarily due to its disputes with Greece on the Aegean Sea) defines the continental shelf of a coastal state (Article 76) as the seabed and subsoil areas of the submarine zones that extend to a distance of 200 nautical miles. If the continental shelf goes beyond this point, it stipulates that continental shelf shall not exceed 350 nautical miles from the baselines wherefrom the breadth of the territorial sea is measured or shall not exceed 100 nautical miles from the 2,500 meter isobaths. A continental shelf can be described as the extension of continental sovereignty of a coastal state to the sea, which assumes the ownership and usage rights of all the seabed and subsoil resources.<sup>13</sup>

---

9 G. Blake, "Coastal State Sovereignty in the Mediterranean Sea: The Case of Malta", *GeoJournal*, Vol. 41, No. 2, 1997.

10 N. Kliot, "Cooperation and Conflicts in Maritime Issues in the Mediterranean Basin", *GeoJournal*, Vol. 18, No. 3, 1989.

11 V. Coufoudakis, "The Solution of the Cyprus Problem and Its Security Implications for the U. S. and Europe", in A. Ioannou, A. Theophanous and N. Peristianis (Eds.), *The Cyprus Problem: Its Solution and the Day After*, Nicosia: Intercollege Press, 1998.

12 J. Stocker, "No EEZ Solution: The Politics of Oil and Gas in the Eastern Mediterranean", *Middle East Journal*, Vol. 66, No. 4, 2012.

13 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (3rd Edition), Manchester: Manchester University Press, 2002.



Besides this, an EEZ (provided that it is declared by the coastal state) on the continental shelf, gives the ownership and the usage rights of the body of water in the area, to the coastal state.<sup>14</sup>

In most of the Eastern Mediterranean, neither Cyprus nor Greece nor Turkey has declared delimited maritime jurisdiction areas. Also, there is no clear consensus on the mutual agreements or the current propositions between other states of the region. The EEZ agreements signed between the Greek Cypriot Administration of Southern Cyprus (GCASC) and Egypt (2003), GCASC and Lebanon (2007), GCASC and Israel (2010) are highly problematic for several reasons. First of all, Turkey as a guarantor of Republic of Cyprus, does not recognize the GCASC as a sovereign state which has the right to sign such treaties and as representative of the whole island. Furthermore, Turkey criticizes the GCASC as it excluded the Cypriot Turks from the negotiation processes when delimitation agreements with Egypt, Israel and Lebanon were made.

There is also disagreement between Egypt and Turkey on the maritime jurisdiction areas. Egypt and the GCASC signed an agreement on the maritime delimitation on 17.3.2003, and these two states have claims on the maritime jurisdiction areas of Turkey, which may extend to the middle of the Mediterranean Sea. Due to this agreement and declared the EEZ, besides the controversial status of the Cyprus Island, Turkey's possible EEZ declaration becomes further complicated.

Additionally, there are also conflicts of the maritime areas between Greece and Turkey in the Eastern Mediterranean on the continental shelf and the EEZ. As Greece interrupts the continental shelf between Libya and Turkey by the Crete Island, a controversy exists about the maritime jurisdiction areas of these three states. Greece has a joint view with the GCASC that aims at acquiring the maritime jurisdiction areas of both Libya and Turkey in the region. The EEZ agreement between Egypt and the GCASC was signed with overthrown Egyptian government (led by Hosni Mubarak) and this agreement has become controversial recently as it was to the disadvantage of Egypt.<sup>15</sup> Moreover, Greece signed an agreement with Egypt for the delimitation of maritime jurisdiction areas between the two states in 2020, which leads to the closure of the Mediterranean Sea to Turkish use.

According to Figure 1, Turkey claims the area *in the North of the Red Line*, which is not accepted by Greece. The GCASC claims the area *in the North of Black and Green Line*, which is not accepted by Turkey. The GCASC explores

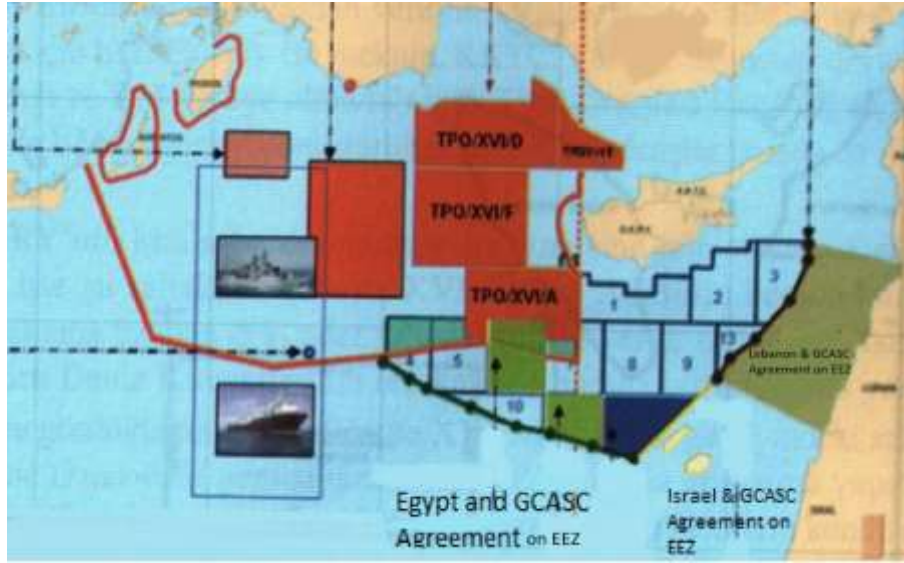
---

14 H. Caminos (Ed.), *Law of the Sea*, Surrey: Ashgate Publishers, 2001.

15 A. Antreasyan, "Gas Finds in the Eastern Mediterranean: Gaza, Israel, and Other Conflicts", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 42, No. 3, 2013.

hydrocarbon reserves in the *Shaded Navy-Blue Area*. Turkey gave licences for the hydrocarbon exploration in the area of *Red Boxes*.<sup>16</sup>

**Figure 1.** The Recent Hydrocarbon Research Activities in the Eastern Mediterranean



**Source:** Başeren, “Doğu Akdeniz’de Deniz Yetki Alanları...”, p. 63.

By sending the war ships to the region, Turkey shows that it does not accept or recognize the current agreements the GCASC, Greece, Egypt and Israel or the targeted general status. One can easily say that the conflict in the region will increase in the future as new hydrocarbon reserves are explored and as the Cyprus problem continues.<sup>17</sup>

Moreover, the EU does not have a clear agenda on the region, and when it does, it generally follows the arguments raised by Greece and the GCASC. The EU has been searching for alternatives to the Caucasus and Russia for energy security, and the ample hydrocarbon resources of the Eastern Mediterranean are of major importance for the EU. Therefore, it wants to become a major player in the region and supports the Greek and GCASC’s theses. What is more, the EU and Turkey relations are not moving forward and as a result Turkey

<sup>16</sup> Başeren, “Doğu Akdeniz’de Deniz Yetki Alanları ...”, p. 63

<sup>17</sup> M. E. Bireselioğlu, “Clashing Interests in the Eastern Mediterranean: What about Turkey?”, *Insight Turkey*, Vol. 21, No. 4, 2019.

deprioritized its membership goal. Due to these reasons, Turkey has difficulties in seeing itself as a partner of the EU and its strategic aims.

Fearing the prospect of energy dependency on Russia, the EU wishes to strengthen the energy supplier alternative states that can be controlled more easily. In this context, one can say that the US and the EU act in harmony in the Eastern Mediterranean. As GCASC's and Greece's continental shelf and EEZ claims receive support from the US and the EU, this strengthens the belief in Turkey that what is going on in the region is part of a greater strategy, the closure of the Mediterranean Sea in general and the Aegean Sea in particular to Turkish access.<sup>18</sup>

### **The Turkish Perspective on the Delimitation of Maritime Jurisdiction Areas in the Eastern Mediterranean**

The main issue regarding the sharing of existing and potential hydrocarbon resources in the region is the determination of the maritime jurisdiction areas of each state and the delimitation of the boundaries between their jurisdictions on the seabed where the hydrocarbon deposits are located. According to law of the sea, various principles and methods are used in delimitation of the maritime jurisdiction areas. Basically, every coastal state has the right to assert its sovereignty over the maritime areas off its coast. These maritime areas consist of different categories such as territorial seas, contiguous zone, continental shelf and EEZ, each of which gives sovereign rights of different nature and degree, and covers different distances.<sup>19</sup> When the situation is analysed in terms of Turkey, the maritime jurisdiction disputes in the Eastern Mediterranean can be examined in two parts: First of all, the GSCAS aims to squeeze Turkey into a narrow area off the Gulf of Antalya, ignoring the large continental shelf areas Turkey may acquire in the Eastern Mediterranean due to its length of approximately 1870 km. Secondly, the GCASC wishes to represent the Republic of Cyprus alone in the delimitation agreements of the maritime jurisdiction areas and to own the natural resources of the island. Turkey, on the other hand, advocates that the continental shelf and EEZ delimitations in the region, which is a semi-enclosed sea, should be made in accordance with equitable principles among all littoral states, based on international law. If the islands are granted maritime jurisdiction areas except territorial waters, this will harm Turkey's sovereign rights in international law.

---

18 S. Başeren, "Akdeniz Türkiye'ye Kapatılmak İsteniyor", *Cumhuriyet Strateji*, 14 May 2007, <<https://egazete.cumhuriyet.com.tr/katalog/4926/2007/5/14/1>>, Accessed on 13 August 2021.

19 Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 3rd Edition, 2019.

The continental shelf and the EEZ cover the part up to 200 nautical miles from the baseline where the territorial seas of coastal states are measured. In fact, since the continental shelf is a natural formation, it can exceed this distance in exceptional cases and reach up to 350 miles (UNCLOS, art. 74). However, the Eastern Mediterranean, which is a narrow sea, does not provide the coastal states with the maximum maritime area recognized by the international law to the littoral states, and due to the presence of some islands and islets in the region, the demands and thesis of the littoral states regarding the maritime jurisdiction areas conflict with each other. According to the relevant rules of international law of the sea, the continental shelf does not require declaration, because the rights of the coastal state over the continental shelf have existed by itself (*ipso facto*) and from the beginning (*ab initio*). In other words, a coastal state has a continental shelf, although it is not declared; however, it will have an EEZ only if it has declared (UNCLOS, art. 77). Although Turkey has not declared any EEZ yet, it has rights with the *ipso facto* and *ab initio* factors, which is considered as the natural prolongation of its lands, and thanks to its continental shelf, which does not need to be declared.<sup>20</sup>

On the other hand, Turkey requests the GCASC to act in accordance with the 1982 UNCLOS. According to the Convention, a state has the operating right over all its natural resources within the area up to 200 nautical miles. In other words, Turkey has also determined the areas where it can drill in the Eastern Mediterranean. However, despite the fact that Greece and the GCASC signed and put into effect the Convention, their refusal of Turkey's drilling areas causes the problems to grow. Greece and the GCASC abuse the geographical location of the islands, especially Rhodes, Meis and Cyprus, and the equidistance method of delimiting maritime jurisdiction areas in order to achieve their own rights. They are also trying to transform the median lines between Anatolia, Greece and Cyprus. In addition to this, Greece determined the relevant coasts to be used to delimitate the coasts of Crete, Kashot, Kerpe, Rhodes and Meis islands itself, and made delimitation agreements with Egypt, the GCASC and Lebanon on the basis of the equidistance principle.<sup>21</sup>

As the Cyprus Island is located between Egypt and Turkey (with a contentious political status), and as the EEZ agreement between Egypt and the GCASC (as well as the agreement between Egypt and Greece) coalesces with the Turkish maritime area claims, the delimitation of maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean remains a highly difficult task. Furthermore, there are

---

20 Y. Acer, "Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları ve Türkiye-Libya Mutabakatı", *Seta Analiz*, No. 301, 2019, p. 8

21 L. El-Katiri, "Political Dialogue to Facilitate the Development of Energy Resources in the East Mediterranean", S. Colombo and N. Sartori (Eds.), *The OSCE's Contribution to Energy Governance*, New Med Research Network, 2016, p. 17.

diverging views between Greece and Turkey about the delimitation of continental shelf and EEZ in the region. Greece, supported by GCASC, aims to gain the sovereignty of a big portion of the Libyan maritime jurisdiction areas in the Aegean by using Crete as a pretext. For Turkey, due to the current unsettled nature of the Cyprus dispute, the existing EEZ agreements between Lebanon, Israel, Egypt and the GCASC are unacceptable.

The Figure 2 summarizes the EU's as well as Greek and GCASC's perspectives on the delimitation of maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean. As it can be seen here, both the Aegean Sea and the Eastern Mediterranean is greatly closed to Turkey if the Greek and GCASC claims are accepted, although Turkey has the longest coasts to the sea in the region. The Greek and GCASC's claims in extending their maritime boundaries are greatly based on its own interpretation of the 1982 UNCLOS convention, to which Turkey is not a signatory state.

**Figure 2.** The Perspectives of Greece and the GCASC on the Delimitation of Maritime Jurisdiction Areas



Source: Başeren, "Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları...", p. 54.

Furthermore, for Turkey, the development of defence and energy cooperation between Israel, Cyprus, and Greece is highly problematic. Beyond its different legal claims, Turkey also looks suspiciously at the prospect of closer cooperation among three countries that it views, to different degrees, as

antagonists.<sup>22</sup> While the notion of a new alignment between Israel, Cyprus, and Greece, runs ahead of the realities on the ground, it is a prospect that cuts across a number of the objectives of Turkish foreign and energy policy, such as the concept of Turkey as regional natural gas hub.<sup>23</sup>

As stated before, the great western powers, particularly the USA and the EU, do not want either Turkey or Russia to be a dominant power in the control of energy resources of the Middle East or the Eastern Mediterranean. In this context, the EU and the USA's foreign policy are parallel to each other and aim to close the Mediterranean and Middle East to both Turkey and Russia. Briefly speaking, Greece and the GCASC functions as a barrier against Russia and Turkey in the region.<sup>24</sup>

**Figure 3.** The Memorandum of Understanding between Turkey and Libya on the Delimitation of the Maritime Jurisdiction Areas (F-E Line)



**Source:** “Strategic, Legal Aspects of Turkey-Libya Deal”, Analysis, *Anatolian Agency Website*, 13 December 2019, <<https://www.aa.com.tr/en/africa/analysis-strategic-legal-aspects-of-turkey-libya-deal/1673079>>, Accessed on 13 May 2021.

22 M. Ögütçü, “Rivalry in the Eastern Mediterranean”, *The Turkish Dimension-Mediterranean Policy Program Report*, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C, 2012.

23 S. Tagliapietra, “Towards a New Eastern Mediterranean Energy Corridor? Natural Gas Developments Between Market Opportunities and Geopolitical Risks”, *Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Report*, 2013.

24 Başeren, “Akdeniz Türkiye’ye kapatılmak...”.

To prevent the closure of the Mediterranean to Turkey, Turkey recently signed an agreement with Libya about the delimitation of maritime jurisdiction areas between the two countries and it can be considered as a game changer.<sup>25</sup> To a great extent, this agreement prevents the Greek and GCASC claims of closing the Mediterranean to Turkey (which can be seen in Figure 2). Turkey signed the agreement with Libya the internationally recognized government in Tripoli and registered it to UN. The agreement produced the F-E line of the above. Figure 3 and the remaining A-B-C-D-E-G-H line's logic emanating from law of the sea is explained in the following pages. Briefly, Turkey's maritime jurisdiction area delimitation perspective in the Eastern Mediterranean is based on the equitable principles of law of the sea.<sup>26</sup>

Without doubt, the maritime region in the south of Turkey is highly valuable due to existing hydrocarbon and mineral reserves, as well as the fishing resources. It's also a crucial shipping route due to the Suez Canal. An ongoing Cyprus problem complicated by delimitation problems on maritime jurisdiction areas further increases the security related concerns in the region. However, the recent Iraq and Syria centred crises once again showed that the people of the region have no alternative than working together for a peace to prosper. If the people of this geography cannot find ways of peaceful co-existence, foreign interventions to the region will continue. An equitable and acceptable solution to the delimitation of the maritime jurisdiction areas problem of the Eastern Mediterranean will surely be a starting point for future peaceful solutions to territorial disputes. In this context, the Turkish perspective on the delimitation of the maritime jurisdiction areas of the Eastern Mediterranean (based on equitable principles of law of the sea) is summarized below.

To begin with, when the delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean is searched for (including the EEZ and the continental shelf), for states to claim rights over maritime areas, the existence of an unchallenged sovereignty is required. This is clearly stated in the relevant decisions of the International Court of Justice (ICJ).<sup>27</sup> Therefore, with regards to

---

25 Official Journal of the Republic of Turkey, 7 December 2019, No: 30971.

26 D.R. Rothwell (Ed.), *Law of the Sea*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2003.

27 For instance, The ICJ would observe that “the attribution of maritime areas to the territory of a State, which, by its nature, is destined to be permanent, is a legal process based solely on the possession by the territory concerned of a coastline”. See: *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen*, Judgment, ICJ Reports 1993, p. 74, para. 80. In another case, the ICJ stated that “it is by means of the maritime front of this landmass, in other words by its coastal opening, that this territorial sovereignty brings its continental shelf rights into effect.” See: *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment, ICJ Reports 1985, p. 41, para. 49. For further information see: United Nations, *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries*, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, United Nations, New York, 2000.

finding a solution to the delimitation of the maritime jurisdiction areas problem in the Eastern Mediterranean, the Cyprus Island should be considered secondarily following the coastal states of this basin, as its status is unclear at least for some countries of the region. Following the solution of the coastal states' disputes, Cyprus should also be added to the picture and a joint broader solution then should be searched for.

In law of the sea, there are two main principles in the delimitation of maritime jurisdiction areas, and these are "equitable principles" and "equidistance principle". Equidistance principle generally helps when the two states coasts are opposite to each other and there is a dispute between the two. Here, it divides the maritime jurisdiction area in parallel with the geographic formation and length of both coasts, and by dividing it into half proportionately. Equitable principle on the other hand is used in more complex seas such as the Aegean Sea and the Eastern Mediterranean Sea. Here, all concerns of the states with regards to an equality/justice-based delimitation is taken into account (such as security), and issues other than the geographic formation and the length of the coasts are also considered. In the latest international treaties and the ICJ decisions this principle started to be used rather frequently.<sup>28</sup>

When analysed from this perspective, the delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean should be made by equitable principles, and there is no doubt that it will be beneficial for a long-term peace in the region. All the states will benefit from such a thoroughly considered delimitation solution, as all the concerns of the coastal states will be taken into account in the delimitation process.

#### ***The Delimitation of Maritime Jurisdiction Areas Between Turkey and Greece (Based on Equitable Principles)***

When one analyses the maritime jurisdiction area delimitation between Greece and Turkey, as the small island of Meis is very close to Turkey (by also taking into account proportionality and non-interference principles of law of the sea), Meis island should not have a maritime jurisdiction area other than territorial waters of 6 miles. Furthermore, Meis should not be taken into account when the delimitation of the maritime jurisdiction areas between Turkey and Greece is made (Red Line, Figure 4) As island of Meis is a natural extremity of Turkey's mainland and as it has a very short coastline when compared with the Turkish coasts, it cannot have a maritime area other than territorial waters of 6 miles. Furthermore, Turkey's security concerns should also be taken into account.

---

28 Tanaka, *The International Law of the Sea*.



**Figure 4.** The maritime jurisdiction area delimitation between Greece and Turkey in the Eastern Mediterranean based on equitable principles (red line)



**Source:** Google Earth Website.

As is well known, the Arbitration Court with its 1977 decision on the conflict between the UK and France, have decided to give British Channel Islands, 12 miles of territorial waters and that the area should be divided by equitable principle between the two countries. Furthermore, with the more recent decision on 3.2.2009, the ICJ have decided that the Serpents islands (between Romania and Ukraine) cannot have EEZ and continental shelf. In this context, when the conflict in the Eastern Mediterranean is analysed, the Greek islands close to the Turkish mainland should not have an EEZ and continental shelf. In the Aegean and in the Eastern Mediterranean, the islands are of secondary importance, and primarily the coastal states should be favoured when any maritime jurisdiction area delimitation is going to be made. The islands' potential impact on the coastal states should be decided upon by dialogue between countries and particularly with the equitable principle. Furthermore, these islands are natural prolongation of Turkey. Although the principles of entitlement to the continental shelf, which were initially defined in terms of the natural prolongation, have changed with the cases over time, it is not ignored completely.

***The Delimitation of Maritime Jurisdiction Areas Between Turkey and Egypt (Based On Equidistance Principle)***

Egypt has a coastline of approximately 550 nautical miles, and Turkey has a coastline of approximately 600 nautical miles. Therefore, proportionality of the coastlines can be considered as 1/1. In this context, with regards to delimitation of maritime jurisdiction areas, median line can be taken as the division line between two countries. The small island of Meis shall be given only territorial waters of 6 miles, but it shall not have a continental shelf or an EEZ. Therefore, the delimitation of the maritime jurisdiction areas between Turkey and Egypt shall be made based on equidistance principle according to the below figure in this instance (Yellow Line, Figure 5).

**Figure 5.** Turkey's maritime jurisdiction area delimitation perspective based on the equidistance principle in the area between Turkey and Egypt (yellow line)



Source: Google Earth Website.

The equidistance principle (midline) is only one of the methods used in delimitation in the law of the sea and does not always have any priority. Because the equidistance principle can create equitable solution in some cases. Of course, it should be applied as long as it creates equitable results. But midline rule may not create equitable results in every delimitation process.

Greece and Egypt signed an Exclusive Economic Zone agreement delimiting their maritime boundaries in the Mediterranean on 6 August 2020.

This agreement led to Turkey's objections and even it was declared as "non-existent" by Turkey. It also caused a complex situation that could lead to new problems in the region. The fact that the agreement does not take into account the border drawn by the Memorandum of Understanding between Turkey and Libya on Delimitation of the Maritime Jurisdiction Areas, which was signed in 2019, leads to new tensions and new legal problems that are difficult to resolve in the Eastern Mediterranean. On the other hand, the agreement also shows that Greece made concessions from its traditional and historical claims by giving reduced effect to some Greek islands in the maritime delimitation.<sup>29</sup>

### ***Delimitation of Maritime Jurisdiction Areas Between Turkey and Cyprus (Based on the Equidistance Principle and Proportionality Principle)***

When the situation in Cyprus is analysed, it should be noted that Turkey has a strong position primarily for guaranteeing the rights of the TRNC, which, for Turkey is a sovereign state. Turkey has a coastline of 600 nautical miles and the TRNC has a coastline of 150 nautical miles, which makes the proportionality of coastlines as 1/4 (Figure 6).

Equidistance principle can be the primary basis for delimitation of the maritime jurisdiction areas between Turkey and TRNC. Yet, similar to Libya and Malta case in 1985 in the ICJ, where the court has taken into account proportionality principle, the proportionality of the coasts of Turkey and the TRNC should also be considered. The northern coasts of TRNC should have limited impact and TRNC shall not have EEZ or continental shelf in this region (only having territorial waters), by also taking into account the security concerns of Turkey (Figure 6). Therefore, the delimitation of the maritime jurisdiction areas between Turkey and TRNC should be made according to Figure 6 (Red line with TRNC / yellow line shows equidistance line).

---

29 Y. Acer, "Doğu Akdeniz'de Yunanistan-Mısır Deniz Sınırı Antlaşması ve Türkiye", *Adalet Dergisi*, Vol. 65, 2020, p. 17-21.

**Figure 6.** Turkey's maritime jurisdiction area delimitation perspective based on the equidistance and proportionality principles in the area between Turkey and the TRNC



**Source:** Google Earth Website.

At this point, it should be noted that although Turkey does not recognize GCASC as representative of the Republic of Cyprus established in 1960, because the Republic of Cyprus is a federal state, the Turkish Cypriots also have rights in the southern seas of the island. In this respect, Turkish Cypriots have given permissions to Turkey (guarantor of the Republic of Cyprus) to explore hydrocarbon reserves on their behalf in this region.<sup>30</sup> It's obvious that if a solution to the Cyprus problem is achieved, this new federal state (like the one that would be established with the 2004 UN Annan Plan) will have one maritime jurisdiction area, jointly used by Greek and Turkish Cypriots. This new state may sign valid maritime jurisdiction area agreements with Turkey, Israel, Syria, Lebanon and Egypt, with the consent of both Greek and Turkish Cypriots.

In practice, the agreement signed between the Republic of Turkey and TRNC in New York named as Delimitation of Continental Shelf between Turkey and TRNC, has been approved in parallel with the scientific view presented

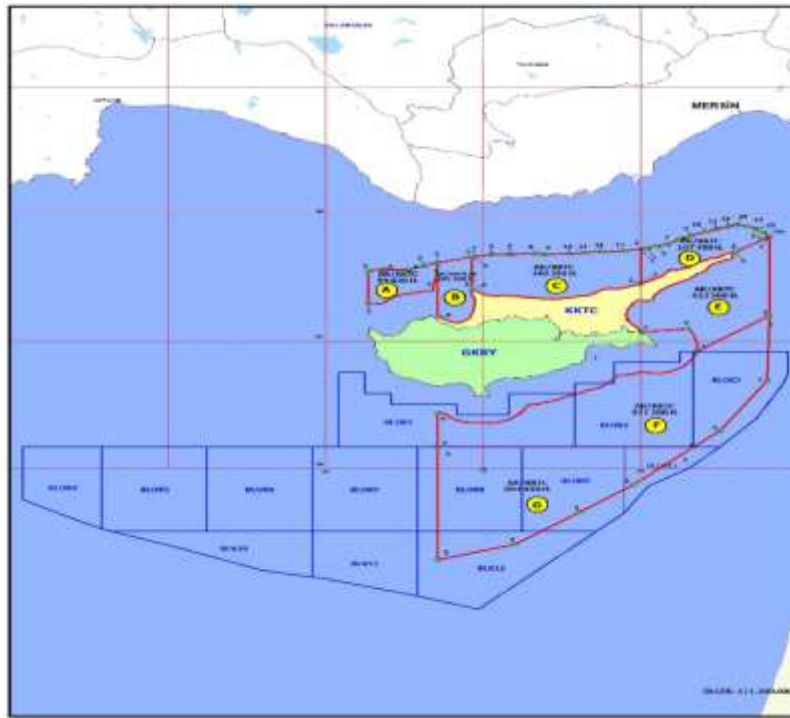
---

<sup>30</sup> After the Continental Shelf Agreement signed between the TRNC and Turkey in 2011, the TRNC Council of Ministers convened extraordinarily. In this meeting, the TRNC Council of Ministers has decided to grant oil and natural gas exploration licenses in its maritime zones to Turkish Petroleum Corporation (TPAO).

above. This agreement has been published in Official Journal of the Republic of Turkey on 29th of June 2012 (Journal No: 28351), the law number 6344.

At this point it should be noted that both TRNC and GCASC have given licenses to petroleum companies for hydrocarbon research in the past and these maritime areas are overlapping with each other. Figure 7 shows these licenses. The licenses of the GCASC in the southwest of the island overlap with Turkey's maritime jurisdiction area given in Figure 8.

**Figure 7.** Licensing agreements; the TRNC (red) and the GCASC (blue)



**Source:** TRNC Ministry of Foreign Affairs Website, <https://mfa.gov.ct.tr>.

With regards to the solution of the delimitation of maritime jurisdiction areas problem in the south and southeast of the Cyprus Island, the solution of the Cyprus conflict is of utmost importance. Currently, all the treaties signed by GCASC are null and void for Turkey and Turkish Cypriots. After a solution within auspices of the UN is reached, a federal state (or another form of state)

may re-sign these agreements by taking into account the concerns of all the parties (particularly the Turkish Cypriots and Turkey).

At this point, it should be noted that the GCASC and Israel relations have improved following the exploration of the hydrocarbon reserves in the region. However, Turkey and Israel relations have deteriorated since May 2010 when Israel attacked Turkish *Mavi Marmara* aid flotilla headed toward Gaza, killing nine Turks. Turkey does not accept the validity of the agreements signed between the GCASC, Israel, Lebanon and Egypt. To show its position to the world, Turkey is sending war ships to the disputed maritime areas. Also, through its state energy company (TPAO - Turkish Petroleum Corporation), Turkey signed a gas exploration agreement with the TRNC.<sup>31</sup> Additionally, it sends hydrocarbon exploration ships to the disputed maritime areas. Therefore, it's clear that the current status of Cyprus Island makes things highly complicated, and the delimitation becomes a harder target without the solution of the Cyprus problem. Therefore, the delimitation of maritime jurisdiction areas in region should be made by first taking into account the concerns of the coastal states and by mutual negotiations based on the equitable principles. By keeping the Cyprus conflict greatly out of analysis, Turkey insists that maritime jurisdiction area delimitation should be made according to Figure 8 below. This is also in parallel with the Turkey's historical declarations about this matter.

With regards to delimitation of maritime borders in Eastern Mediterranean, Turkey bases its arguments on equitable, equidistance and proportionality principles, which make Figure 8 of this article. The maritime jurisdiction areas of the Cyprus should be re-analysed in the future according to the newly emerging state's characteristics. In any case, a justice-based division between the two communities of the island should be searched for. The existing agreements (between GCASC and Israel, Lebanon, Egypt) should be re-formulated according to the future solution method of the Cyprus problem (Another UN plan for reunification or a two state solution or else). Here, it should be noted that these agreements have been signed without the consent of the Turkish Cypriots.

---

31 Antreasyan, "Gas Finds in the Eastern Mediterranean...".

**Figure 8.** Turkey's maritime jurisdiction area thesis based on equitable, equidistance and proportionality principles of Law of the Sea



**Source:** Google Earth Website.

From a geopolitical view it is clear that the Mediterranean cannot be closed to Turkey. Therefore, the current Western support to the Greek and the Greek Cypriot policies are not feasible. Turkey, having the longest coasts in the region, has inalienable rights in the region and it will undoubtedly fight for these rights. In this context, Turkey argues that the delimitation should be made by taking into account the geographical factors and the ratio between the coastal lengths of the littoral states. It also proposes that the delimitation should be done on the basis of an equitable solution, as the law of the sea rules on the delimitation of maritime areas clearly state.

### **An Analysis on the Solution of the Cyprus Problem as a Part of the Delimitation of the Maritime Jurisdiction Areas in the Eastern Mediterranean**

The Cyprus problem has been an issue that the international community has kept out of the agenda for years. However, recently, the Cyprus and the Eastern Mediterranean have come to the fore once again due to the oil and natural gas found as a result of the explorations in the south of Cyprus. The Cyprus problem is now at the centre of the disputes over the delimitation of the maritime jurisdiction areas in region. The main reason behind the current tensions in the



Eastern Mediterranean is that the explorations made in recent years regarding the existence of hydrocarbon fields in the basin point to a great energy resource potential. With the explorations, the Cyprus problem, which arose from the inability to reach a joint agreement with Greece and the GCASC on the status of the island of Cyprus, revived and even overflowed into the sea areas by exceeding the land borders of the island.<sup>32</sup> These developments are of interest to the Europe, which appears to be a natural market for the hydrocarbon reserves of Cyprus and present more opportunities of energy security for the EU.

Turkey does not accept the GCASC as the legal government of the Republic of Cyprus and also does not recognize the Greek Cypriot Administration. Turkey argues that there is no single authority that represents or actually has jurisdiction over Turkish Cypriots and Greek Cypriots as a whole. Meanwhile, defending that Turkish Cypriots have equal rights and interest in the maritime jurisdiction areas, Turkey states that the southern Cyprus does not represent the Cyprus alone and does not have the authority to conclude a maritime jurisdiction agreement on behalf of the whole of Cyprus.

The solution of the Cyprus problem is interrelated with the delimitation of the maritime jurisdiction areas around the island. Without a solution, questions about the delimitation will continue to exist and the countries of the region will not sufficiently benefit from the hydrocarbon and fisheries reserves of the Eastern Mediterranean. The problems between Turkey and the GCASC hinder the further development of common foreign and security policy of the EU. Turkey rightfully criticizes the isolations against Turkish Cypriots in the international arena. Also, Turkey vetoes NATO membership of the GCASC, and refuses any correlations between the Cyprus conflict and Turkey's EU membership process.

Therefore, one may say that the solution of the Cyprus problem will bring various benefits to region. It will also make the delimitation of the maritime jurisdiction areas an easier task. The oil companies' (such as Exxonmobil, BP, Shell, Total, Lukoil, Noble Energy) increasing interest in the Eastern Mediterranean may push the leaders of both communities of the island to work for a workable solution. Following the discovery of hydrocarbon reserves, the building of pipelines in the Mediterranean Sea and the surrounding region will be another important issue, and for this to happen the solution of the Cyprus problem will be again very important. Besides, as the Cyprus is the only EU member in the region and aligned to the EU regulatory systems, it has the long-term potential to develop into a trading hub-a location where gas trades are conducted. Clearly, political benefits of cooperation in the energy sector would

---

32 Başeren, "Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları ...", p. 50



be immense for this region, which has always been characterized by inherent political fragility and tensions.<sup>33</sup> Therefore, the current conditions force all the parties involved, towards finding a settlement to the Cyprus problem.

Here, it should be noted that the EU membership of Turkey would make the solution of this problem easier. In a situation where Greece, a unified Cyprus and Turkey are members of the EU, these states will be willing to solve the delimitation of maritime jurisdiction areas problem more enthusiastically. Particularly, Turkey feels isolated from the developments in the EU.<sup>34</sup>

In the EU, sovereignty disputes are solved more easily because the parties involved consider themselves as members of the same club and respect each other's views. Therefore, the EU's reluctance to include Turkey to the EU creates several problems in the region and makes Turkey an inflexible partner in these disputes. Furthermore, the EU has accepted the Republic of Cyprus (*de facto*: GCASC) as a member of the club, although the Greek Cypriots vetoed the re-unification of the island following the 2004 Referendum of the Annan Plan. Turkish Cypriots, although voted favourably to the re-unification of the island in this Referendum, has been left outside the EU, and been unjustly punished.<sup>35</sup> The Turkish Cypriots will feel more secure when a re-unified island emerges as a result of the UN negotiations and Turkey becomes a full member of the EU as their guarantor state.

As to the Turkish Cypriots, the accession of Cyprus to the EU as a divided island has led to a decrease of pro-EU attitudes and, for this reason, the EU has induced incentives to compromise on the dispute. Similarly, to Turkey, the neutrality of the EU has been undermined. Actually, the decision to allow the Greek Cypriots to enter the EU though their rejection of reunion, while the Turkish Cypriots who supported the Annan Plan remained outside, caused a lot of frustration. Therewithal, frustration with the EU grew even bigger, when the promises of the EU to develop relations with the Turkish Cypriots and address its isolation were not materialised since the Greek Cypriot objections. The appeal of the EU amongst the Turkish Cypriots is persistently decreasing. This is also reflected in political issues as more nationalist forces have increased their vote share (This is indeed the main reason of the recent two-state offer for the island by Turkish side).

---

33 C. Ellinas, "Cyprus As an East Med Gas Trading Hub - Centre of Attraction", *In-Cyprus*, 24 January 2020, <http://in-cyprus.com/40174-2>, Accessed on 20 August 2020.

34 A. Dessi, "Europe and The Eastern Mediterranean: Navigating Complexity, Mitigating Conflict(s) and Fishing for Compromise", in M. Tanchum (Ed.), *Eastern Mediterranean in Uncharted Waters: Perspectives on Emerging Geopolitical Realities Report*, Konrad Adenauer Stiftung, 2021, p. 103.

35 A. Sözen and K. Özersay, "The Annan Plan: State Succession or Continuity", *Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 1, 2007, p. 139.

What's more, the EU internalised the dispute and allowed the Greek Cypriots to use their membership in order to their positions on the Cyprus problem in more recent years. It has harmed the EU's neutrality. The internalisation of the dispute into the EU has led to a decrease of the EU appeal amongst the Turkish Cypriots. For Turkey, the overall loss of the momentum in the EU accession process, which also directly concerned to barriers posed by internalisation of the Cyprus conflict, has decreased the clarity of the EU reward, the credibility of conditionality, thus incentives to negotiate conditions on the problem. It is indeed a stark contrast to early stages of the process of the EU accession, marked by widespread pro-EU attitudes.<sup>36</sup> Therefore, it is clear that the EU involvement in Cyprus problem with a more balanced approach particularly by taking into account Turkish Cypriots and Turkey's views is crucial for the solution of the problem. Moreover, obstacles about the Turkish accession to the EU should be eliminated and Turkey should be integrated to the club for stability in the Eastern Mediterranean. The delimitation of the maritime jurisdiction areas in the region will also be made more easily if the EU takes these steps.

Although the option of transporting the Eastern Mediterranean gas to Europe via Turkey is more convenient financially, in order not to involve Turkey in the process and not to depend on Turkey in energy, the gas extracted from the region is planned to be transported under the Mediterranean via a pipeline called EastMed. This was decided upon by an agreement signed on 2 January 2020 in Athens, Greece. The main aim of the project, signed by Israel, Greece and the GCASC, is to transport Israeli gas to Europe without using Turkey's maritime areas. According to this project, the natural gas to be extracted from Israel will first come to the GCASC through underwater pipelines, and continue to the island of Crete, then reach Europe via Greece and Italy. But energy experts state that excluding Turkey in the EastMed project will triple the cost of the project and the chance of implementation of the project is highly difficult.

### **Conclusion**

The delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean is of crucial importance for the security of the region. The ample hydrocarbon reserves in the seabed increase the importance of this dispute. That said, the presence of the island of Cyprus conflict makes a possible solution a harder target to achieve. This article has summarized the Turkish perspective on the delimitation dispute of maritime jurisdiction areas in the Eastern

---

36 G. Kyris, "Europeanisation and Conflict Resolution: The Case of Cyprus", *IBEI (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals) Working Papers*, No. 39, 2013, p. 11.

Mediterranean and offered a mutual settlement based on the equitable principles of international law of the sea. Hopefully, the ample hydrocarbon reserves will help the states of the region to reach a consensus about the delimitation of the maritime areas in the near future. Satisfying the legitimate interests of all states in the region is important, not simply as a matter of state's rights, but because the establishment of some degree of cooperation is essential to ensuring that the extraction of these ample resources takes place in a manner that is economically both safe and viable. Furthermore, the economic arguments for cooperation are highly strong. Although some might argue that energy conflicts are a zero-sum game, in which one state's gain with regards to hydrocarbon reserves is another's loss, cooperation would actually benefit all involved for several reasons. Conflicts over natural gas and oil could inhibit fishing and commercial ship traffic, which would take a toll on these economic sectors. Conflict is expensive, requiring states to increase their expenditures on security, which would in turn raise the cost of extracting hydrocarbon reserves. Additionally, cooperation between states could be associated with exploiting. In the case of hydrocarbon resources extracting along the borders of exclusive economic zones, shared pipelines and infrastructure could increase profits and make the extraction of reserves in the maritime areas more feasible.<sup>37</sup>

In this context, the Turkish perspective on the delimitation of maritime borders in the Eastern Mediterranean is based on respecting all the parties' rights in the region. As a country, which has the longest coast in the Eastern Mediterranean, Turkey has always reiterated that it won't accept a solution that greatly closes Mediterranean to its use, the map of which is given with the Figure 2 of the article. Furthermore, with regards to the solution of the Cyprus problem and re-unification of the island, it has shown good faith, and this was particularly visible in its clear acceptance of the UN sponsored Annan Plan in 2004. Turkey's maritime jurisdiction area delimitation thesis based on the equitable principles in the Eastern Mediterranean, is also acceptable and reasonable. Turkey wishes to cooperate with the states of the region in finding a solution to the delimitation of maritime boundaries, yet it does not want its and Turkish Cypriots' rights to be disregarded.

This article has tried to show that Turkish perspective concerning the delimitation of maritime jurisdiction areas in the Eastern Mediterranean is indeed based on the law of the sea. In the future, Turkey will work together with the states of the region as long as they try to reach an equitable solution in accordance with the international law. The hydrocarbon reserves of the region should function as a catalyst for the states to work together and delineate the maritime borders.

---

37 Stocker, "No EEZ Solution...", p. 597.

## References

- Acer, Y. "Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları ve Türkiye-Libya Mutabakatı", *Seta Analiz*, No. 301, 2019, p. 1-15.
- Acer, Y., "Doğu Akdeniz'de Yunanistan-Mısır Deniz Sınırı Antlaşması ve Türkiye", *Adalet Dergisi*, Vol. 65, 2020, p. 13-26.
- Antreasyan, A. "Gas Finds in the Eastern Mediterranean: Gaza, Israel, and Other Conflicts", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 42, No. 3, 2013, p. 29-47.
- Aoude, I. G. "Conflict Over Oil and Gas in the Mediterranean: Israeli Expansionism in Lebanon", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, 2019.
- Başeren, S. "Akdeniz Türkiye'ye Kapatılmak İsteniyor", *Cumhuriyet Strateji*, 14 May 2007, <<https://egazete.cumhuriyet.com.tr/katalog/4926/2007/5/14/1>>, Accessed on 13 August 2021.
- Başeren, S., "Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları ve Yeni Enerji Politikaları", Deniz Hukuku Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Çağ Üniversitesi, Mersin, 2011.
- Bireselioğlu, M. E., "Clashing Interests in the Eastern Mediterranean: What about Turkey?", *Insight Turkey*, Vol. 21, No. 4, 2019, p. 115-134.
- Blake, G. "Coastal State Sovereignty in the Mediterranean Sea: The Case of Malta", *GeoJournal*, Vol. 41, No. 2, 1997, p. 173-180.
- Caminos, H. (Ed.), *Law of the Sea*, Surrey: Ashgate Publishers, 2001.
- Churchill, R.R. and Lowe, A.V. (2002), *The Law of the Sea* (3rd Edition), Manchester: Manchester University Press.
- Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, ICJ Reports 1985, p. 41, para. 49.
- Coufoudakis, V., "The Solution of the Cyprus Problem and Its Security Implications for the U. S. and Europe", in A. Ioannou, A. Theophanous and N. Peristianis (Eds.), *The Cyprus Problem: Its Solution and the Day After*, Nicosia: Intercollege Press, 1998.
- Dessi, A. "Europe and The Eastern Mediterranean: Navigating Complexity, Mitigating Conflict(s) and Fishing for Compromise", in M. Tanchum (Ed.), *Eastern Mediterranean in Uncharted Waters: Perspectives on Emerging Geopolitical Realities Report*, Konrad Adenauer Stiftung, 2021.
- Ediger, Ş. V., Devlen, B. and McDonald, B. D., "Levant'ta Büyük Oyun: Doğu Akdeniz'in Enerji Jeopolitiği", *Uluslararası İlişkiler*, 2012, Vol. 9, No. 33, p. 73-92.
- El-Katiri, L. "Political Dialogue to Facilitate the Development of Energy Resources in the East Mediterranean", S. Colombo and N. Sartori (Eds.), *The OSCE's Contribution to Energy Governance*, New Med Research Network, 2016.

- Ellinas, C, “Hydrocarbon Developments in the Eastern Mediterranean: The Case for Pragmatism”, Washington: Atlantic Council, *Global Energy Center and Dinu Patriciu Eurasia Center*, 2016.
- Ellinas, C. “Cyprus As an East Med Gas Trading Hub - Centre of Attraction”, *In-Cyprus*, 24 January 2020, <<http://in-cyprus.com/40174-2>>, Accessed on 20 August 2020.
- Energy Information Administration, (EIA), “Overview of Oil and Natural Gas in the Eastern Mediterranean Region”, <[https://www.eia.gov/beta/international/analysis\\_includes/regions\\_of\\_interest/Eastern\\_Mediterranean/eastern-mediterranean.pdf](https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/regions_of_interest/Eastern_Mediterranean/eastern-mediterranean.pdf)>, Accessed on 5 August 2021.
- Hodgson, N, “Petroleum Systems of the Levant”, Spectrum Report, 2015, <[http://d8d673da5f0d55e3ea5a-6496b70fad7e6663b590babb0242de1.r89.cf1.rackcdn.com/FP%202010.2015%20Neil%20Hodgson\\_Spectrum%20presentation.pdf](http://d8d673da5f0d55e3ea5a-6496b70fad7e6663b590babb0242de1.r89.cf1.rackcdn.com/FP%202010.2015%20Neil%20Hodgson_Spectrum%20presentation.pdf)>, Accessed on 5 January 2021.
- Kliot, N., “Cooperation and Conflicts in Maritime Issues in the Mediterranean Basin”, *Geo Journal*, Vol 18, No. 3, 1989, p. 263-272.
- Kyris, G., “Europeanisation and Conflict Resolution: The Case of Cyprus”, *IBEI (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals) Working Papers*, No. 39, 2013.
- Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen, Judgment, ICJ Reports 1993, p. 74, para. 80.
- Ögütçü, M., “Rivalry in the Eastern Mediterranean”, *The Turkish Dimension-Mediterranean Policy Program Report*, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C, 2012.
- Rothwell, D. R. (Ed), *Law of the Sea*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2003.
- Schenk, C.J., et al, Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean, U.S. Geological Survey Fact Sheet, 2010.
- Shaffer, B. “Eastern Mediterranean Energy: A Decade After The Major Discoveries”, *Turkish Policy*, 27 November 2018, <<http://turkishpolicy.com/article/936/eastern-mediterranean-energy-a-decade-after-the-major%20discoveries>>, Accessed on 5 August 2021.
- Sözen, A. and Özersay, K., “The Annan Plan: State Succession or Continuity”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 1, 2007, p. 125-141.
- Stocker, J., “No EEZ Solution: The Politics of Oil and Gas in the Eastern Mediterranean”, *Middle East Journal*, Vol. 66, No. 4, 2012, p. 579-597.
- “Strategic, Legal Aspects of Turkey-Libya Deal”, Analysis, *Anatolian Agency Website*, 13 December 2019, <<https://www.aa.com.tr/en/africa/analysis-strategic-legal-aspects-of-turkey-libya-deal/1673079>>, Accessed on 13 May 2021.
- Tagliapietra, S., “Towards a New Eastern Mediterranean Energy Corridor? Natural Gas Developments Between Market Opportunities and Geopolitical Risks”, *Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Report*, 2013.

Tanaka, Y., *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 3<sup>rd</sup> Edition, 2019.

TRNC Ministry of Foreign Affairs Website, <<https://mfa.gov.ct.tr>>.

United Nations, *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries*, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, United Nations, New York, 2000.

## YAZARLAR İÇİN BİLGİ NOTU

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü tarafından 1960'tan beri yayınlanmakta olan *Milletlerarası Münasebetler Türk Yıllığı / The Turkish Yearbook of International Relations*, Türk Siyasal Hayatı, Türkiye Çalışmaları ve Uluslararası İlişkiler alanlarında Türkçe ve İngilizce makaleler yayınlayan hakemli bir dergidir. Milletlerarası Münasebetler Türk Yıllığı'na gönderilen tüm makaleler çift taraflı kör hakem değerlendirilmesine sunulur.

Milletlerarası Münasebetler Türk Yıllığı'na gönderilen makaleler özgün çalışmalar olmalı ve aynı anda başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

- 1) Yazarların makalelerini MS Word formatında (.docx), derginin DergiPark'daki sistemine yüklemesi gerekmektedir. (<https://dergipark.org.tr/tr/pub/tyir>)
- 2) Yazarlar ayrı bir dosya içerisinde unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID numarasını bildirmelidir.
- 3) Gönderilen yazılar, dipnotlar dahil 10.000 kelimeyi geçmemelidir. Kitap incelemeleri 1500–2000 kelime arasında olmalıdır.
- 4) Makaleler yaklaşık 100'er kelime Türkçe ve İngilizce özet ile bu dillerde 3 ila 7 anahtar kelime içermelidir.
- 5) Yazı, çift satır aralığında, Garamond 12 punto ile yazılmalıdır.
- 6) Alıntılar çift tırnak işareti içine alınmalıdır. Dört satırdan uzun olan alıntılar, sol kenarda tırnak işaretleri olmadan ve tek aralıklı olarak girintili olmalıdır.
- 7) Referanslarda dipnot kullanılmalıdır. Dipnotlar Garamond 10 punto ile yazılmalıdır. Dipnotlardaki referansların stili aşağıdaki örneklere uymalıdır:

Tek Yazarlı Kitap:

Graham E. Fuller, *The New Turkish Republic*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 2008, s. 25-27.

İki Yazarlı Kitap:

Gerard Delanty ve Patrick O'Mahony, *Nationalism and Social Theory*, London, Sage, 2002.

İkiden Fazla Yazarlı Kitap:

Atilla Eralp, et.al., *Devlet, Sistem ve Kimlik*, İstanbul, İletişim, 2011.

Tek Yazarlı Makale:

F. Stephen Larrabee, "Turkey Rediscovered the Middle East", *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4 (July-August 2007), s. 64.

## İki Yazarlı Makale:

Ian Shapiro ve Alexander Wendt, "The Difference that Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent", *Politics Society*, Vol. 20, No. 2, 1992, s. 197-223.

## Kitapta Makale:

İlhan Uzgel, "Balkans: Turkey's Stabilizing Role", *Turkey in World Politics*, der. Barry Rubin and Kemal Kirişçi, Boulder/Colorado, Reinner, 2000, s. 116.

## Dergide Makale :

F. Stephen Larrabee, "Turkey Rediscovered the Middle East", *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4 (July-August 2007), s. 64.

## Gazete Yazısı:

"US and Israel are Enemies of Iran-Turkey Ties", *Tehran Times*, 12 March 2009.

## İnternet:

"Obama Extends Hand to Muslims", *BBC News*, 06 April 2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7985945.stm>>, (erişim tarihi: 22 April 2009).

## Kısaltmalar:

Aynı esere atıflar için sadece ibid. ve idem. kullanılmalı. op. cit., passim., loc. cit., vb. kısaltmalardan kaçınmalı; bunlar yerine yazarın soyadı ve kısaltılmış eserin başlığı kullanılmalı (örneğin: Larrabee, "Turkey Rediscovered...", s. 66-67; Fuller, *The New Turkish Republic*, s. 34.).



## AUTHOR GUIDELINES

The journal of The Turkish Yearbook of International Relations, which is published by the Department of International Relations, Faculty of Political Science, Ankara University since 1960, is a refereed academic journal that publishes articles in Turkish and English in the fields of Turkish Political Life, Turkish Studies and International Relations. All manuscripts sent to The Turkish Yearbook of International Relations are subject to the double blind peer review process.

Articles submitted to the Turkish Yearbook of International Relations should be original contributions and should not be under consideration for any other publication at the same time.

- 1) Authors should submit the manuscripts in MS format (.docx) format via DergiPark. (<https://dergipark.org.tr/en/pub/tyir>)
- 2) Authors should state their titles, institutions, communication addresses, telephone numbers, e-mail addresses and ORCID numbers in a separate file.
- 3) Submitted manuscripts should not exceed 10,000 words, including footnotes. Book reviews should be between 1500-2000 words.
- 4) Each article should contain Turkish and English abstracts (approximately 100-words) and 3 to 7 keywords (in Turkish and English).
- 5) Manuscripts should be written in Garamond with 2 line spacing and a font size of 12.
- 6) Quotations should be placed within double quotation marks. Quotations longer than four lines should be indented at left margin without quotation marks and single-spaced.
- 7) Please put references in footnotes. Footnotes should be written in Garamond, 10 font size. The style of the references in footnotes should conform to the following examples:

Books with a Singular Author:

Graham E. Fuller, *The New Turkish Republic*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 2008, p. 25-27.

Books with Two Authors:

Gerard Delanty and Patrick O'Mahony, *Nationalism and Social Theory*, London, Sage, 2002.

Books with More Than Two Authors:

Atilla Eralp, et.al., *Devlet, Sistem ve Kimlik*, İstanbul, İletişim, 2011.

Articles with a Singular Author :

F. Stephen Larrabee, "Turkey Rediscovered the Middle East", *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4 (July-August 2007), p. 64.

## Articles with Two Authors :

Ian Shapiro and Alexander Wendt, "The Difference that Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent", *Politics Society*, Vol. 20, No. 2, 1992, p. 197-223.

## Articles in Books:

İlhan Uzgel, "Balkans: Turkey's Stabilizing Role", *Turkey in World Politics*, eds. Barry Rubin and Kemal Kirişçi, Boulder/Colorado, Reinner, 2000, p. 116.

## Articles in Journals:

F. Stephen Larrabee, "Turkey Rediscovered the Middle East", *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4 (July-August 2007), p. 64.

## Newspapers:

"US and Israel are Enemies of Iran-Turkey Ties", *Tehran Times*, 12 March 2009.

## Internet:

"Obama Extends Hand to Muslims", *BBC News*, 06 April 2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7985945.stm>>, (access date: 22 April 2009).

## Abbreviations:

Only use *ibid.* and *idem.*, but not *op. cit.*, *passim.*, *loc. cit.*, etc. Instead use author's name and shortened title (e.g.: Larrabee, "Turkey Rediscovered...", p. 66-67; Fuller, *The New Turkish Republic*, p. 34.).