



JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS AND POLITICAL SCIENCE STUDIES

ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE SİYASET BİLİMİ ÇALIŞMALARI DERGİSİ

AĞUSTOS / AUGUST 2021

SAHİBİ / OWNER

Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği
International Relations Studies Association

YAYIN KURULU / PUBLICATION BOARD

Yücel Acer / Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
yacer@ybu.edu.tr

Leslie Tramontini / Philipps-Universität Marburg
tramont@staff.uni-marburg.de

Mehmet Hasgüler / KKTC YÖDAK Başkan Vekili
mehmethasguler@yahoo.com

Ferit Murat Özkaleli / Azerbaijan Diplomatic Academy
fozkaleli@ada.edu.az

Martina Ponizilova / University of West Bohemia
mponizil@kap.zcu.cz

Mesut Idriz / University of Sharjah
m.idriz@sharjah.ac.ae

Peter Kacziba / University of Pecs
kacziba.peter@pte.hu

EDİTÖRLER / EDITORS

Pelin Sönmez / Kocaeli Üniversitesi
İtir Aladağ Görentaş / Kocaeli Üniversitesi
Burak Yalım / Kocaeli Üniversitesi

YARDIMCI EDİTÖRLER / VICE EDITORS

Hakan Karadiken / Uludağ Üniversitesi
Merve Yazıcı / Dokuz Eylül Üniversitesi
Büşra Özyüksel / University of Szeged

SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ

Ersin Kopuz / Medeniyet Üniversitesi

İNGİLİZCE EDİTÖRLERİ / ENGLISH LANGUAGE EDITORS

Oğuz Kaan Özalp / ODTÜ
Ecenur Güvendik / ODTÜ

KİTAP İNCELEMESİ EDİTÖRLERİ / BOOK REVIEW EDITORS

Selen Çetin / Milli Savunma Üniversitesi
Derya Azer / University of Bologna

TASARIM / DESIGN

Adem Şenel / ademsenel.com

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Ayhan Kaya / Bilgi Üniversitesi
Murat Erdoğan / Türk-Alman Üniversitesi
Yücel Acer / Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Petér Kacziba / University of Pecs
Mesut Idriz / University of Sharjah
Ferit Murat Özkaleli / Azerbaijan Diplomatic Academy
Mehmet Bülent Uludağ / İzmir Katip Çelebi Üniversitesi
Martina Ponizilova / University of West Bohemia
Mehmet Hasgüler / KKTC YÖDAK Başkan Yard.
İrfan Kaya Ülger / Kocaeli Üniversitesi
Filip Ejodus / University of Belgrade
Hakan Arıdemir / Dumlupınar Üniversitesi
Leslie Tramontini / Philipps-Universität Marburg
Ali Çaksu / Yıldız Teknik Üniversitesi
Egeresi Zoltán / National University of Public Service - Budapest
Nihal Eminoğlu / Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Gül Ceylan Tok / Kocaeli Üniversitesi
Remzie Shahini-Hoxhaj / University of Pristina
Merve Özkan Borsa / İstanbul Üniversitesi
Ayşegül Gökalp Kutlu / Kocaeli Üniversitesi
Bilgehan Emeklier / Celal Bayar Üniversitesi
Derya Demirdizen Çevik / Kocaeli Üniversitesi

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

A FAILED NEGOTIATION?: A CLOSER LOOK ON THE EU-TURKEY DEAL OF 2016	5
<i>OĞUZ KAAAN ÖZALP</i>	
DIRECT DEMOCRACY AND THE RISE OF POPULISM IN SWITZERLAND.....	21
<i>KHALIMAT RACHIDA BENAZIR</i>	
EVALUATION OF NATO INTERVENTION IN KOSOVO BY CRITERIA OF RESPONSIBILITY TO PROTECT	38
NATO'NUN KOSOVA'YA MÜDAHALESİNİN KORUMA SORUMLULUĞU KRİTERLERİNE GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	39
<i>MUSTAFA BURAK ŞENER</i>	
1989 BULGARİSTAN TÜRKLERİNİN GÖÇÜ VE BU GÖÇÜN TRAKYA BÖLGESİNE OLAN ETKİLERİ	60
1989 BULGARIAN TURKS MIGRATION AND ITS EFFECTS ON THRACE REGION	61
<i>GÖKSU DUYGU</i>	
AVRUPA BİRLİĞİ VE SURİYELİ MÜLTECİLERİ İLİŞKİLERİNDE NORMATİF GÜÇ İKİLEMİ.....	80
<i>DİLARA TUNÇ</i>	

A FAILED NEGOTIATION?: A CLOSER LOOK ON THE EU-TURKEY DEAL OF 2016



Oğuz Kaan Özalp*

ORCID ID: 0000-0002-5446-3954

Geliş Tarihi / Received: 05.06.2021 - Kabul Tarihi / Accepted: 28.07.2021

Abstract

The migration issue has always been on the bilateral agendas for Turkey and the European Union (EU) since the Helsinki Summit in 1999. After Turkey's accession period started to the EU, with the harmonization and Europeanization process, Turkey adapted its migration and asylum policies by standardizing its regulations according to the EU. However, the relations between Turkey and the EU regarding the migration issue, deteriorated due to the Syrian refugee crisis and the uprisings in the Middle East, which led to massive migration flow to both Turkey and the EU. Significantly, in the summer of 2015, when irregular migration's numbers reached almost a million, the EU decided to take action to control migration in external borders; thus, Turkey became an essential partner in governing migration. Ultimately, the EU-Turkey Deal in 2016 was signed in order to guarantee to govern and control migration. However, the process of implementation of this Deal was highly criticized on many levels regarding the bilateral relations and their impact on the refugee crisis. Therefore, this article first aims to explain the historical processes that led to the EU-Turkey Deal of 2016. While pointing out the Deal's purpose and the process onwards, this article aims to evaluate the performance of the Deal by mainly focusing on its failures on many levels.

Keywords: Migration Crisis, The EU and Turkey's Bilateral Relations, The EU-TR Statement

Özet

1999 Helsinki Zirvesi'nden bu yana göç meselesi, Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) için her zaman ikili gündemde olmuştur. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinin başlamasının ardından uyum ve Avrupalılaştırma süreci ile birlikte Türkiye, AB'ye uygun şekilde düzenlemelerini standartlaştırarak göç ve iltica politikalarını uyarlamıştır. Ancak Türkiye ile AB ilişkileri özellikle göç alanında, Suriye mülteci krizi ve Orta Doğu'daki ayaklanmalar

* Ortadoğu Teknik Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi,
oguz96kaan@gmail.com

nedeniyle bozulmuş, bu da hem Türkiye'ye hem de AB'ye yoğun bir göç akışına yol açmıştır. Düzensiz göçün neredeyse bir milyona ulaştığı 2015 yazında, AB dış sınırlardaki göçü kontrol altına almak için harekete geçmeye karar vermiş; böylece Türkiye göçün yönetişiminde önemli bir ortak haline gelmiştir. Sonuç olarak, göçü yönetmeyi ve kontrol etmeyi garanti altına almak için 2016 yılında AB-Türkiye Mutabakatı imzalanmıştır. Ancak, bu mutabakatın uygulama süreci, ikili ilişkiler ve bunların mülteci krizi üzerindeki etkileri açısından birçok düzeyde çok eleştirilmiştir. Bu bağlamda, bu makale öncelikle 2016'daki AB-Türkiye Mutabakatı'na uzanan tarihsel süreçleri açıklamayı amaçlamaktadır. Bu çalışma, Mutabakat'ın amacına ve ilerleyen sürecine işaret ederken, bu mutabakatın performansını ağırlıklı olarak birçok açıdan başarısızlıklarına odaklanarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Göç Krizi, AB-Türkiye İkili İlişkileri, AB-TR Mutabakatı

I. Introduction

To divide the East from the West, Turkey's position would be crucial. The relations of Turkey and the EU, even within this concept, have always been turbulent. Even though Turkey became the bridge between different geographies, the EU's perspective and attitude were critical towards Turkey, and this process is reciprocal. However, Turkey continues to be an essential partner for the EU in many areas; many defined relations as a "troubled love affair" (Benvenuti, 2017, p.1).

Turkey's relations with the EU, specifically regarding the migration issue, have developed since the Helsinki Summit in 1999. Even though the migration issue was not a top priority during that time, Turkey's cooperation in controlling irregular migration and ending Turkey's transit position was considered a primary framework in the migration issue in 1999. Turkey's attitude towards becoming a member of the EU and its geopolitics and role re-energized the accession period to the EU. With the accession period, the transformation of Turkey's migration and asylum policies commenced as well. With the adaptation of the EU Acquis and harmonization process, Turkey developed a new set of standards related to the EU's standards and regulations. This process is also known as Europeanization. Regarding migration, the EU's perspective was to control migration in external borders. In this perspective, Turkey's position became essential to deal with this issue. Also, considering the time, Turkey historically was a country of emigration; however, Turkey started to become a country of immigration and transit. Thus, the EU seized this transformation and aimed to strengthen

the “Fortress of Europe”¹ while making Turkey “the Gatekeeper of Europe” (Benvenuti, 2017, p.3).

Early relations of Turkey and the EU marked the importance of cooperation in migration while considering the increase in numbers due to the uprisings in the Middle East. Thus, cooperation and partnership have gained significance in terms of constituting a new agenda for Turkey and the EU in migration issues. The Arab Springs and following the Syrian Crisis demonstrated that immediate action should be taken in order to provide migration governance. Therefore, the period after 2013, the negotiations with the EU and Turkey accelerated, and many agreements such as the Readmission Agreement, Joint Action Plans, and especially the EU-Turkey Deal in 2016 were signed to enhance cooperation. However, many intellectuals criticized the impacts of these agreements and specifically the EU-Turkey Deal in 2016 while stating the lack of humanitarian perspectives. Turkey’s position in signing these agreements was to accelerate the accession period, get visa liberalization, and to enhance burden-sharing in the Syrian Crisis. On the other hand, the EU’s purpose was to protect the Fortress of Europe by controlling migration on external borders. In this case, Turkey’s position became to cease migration by making Turkey a buffer zone (Kirişçi, 2015). This situation can be defined as the “Migration Paradox” (Benvenuti, 2017, p.12). Thus, this article will first define the relations of Turkey and the EU regarding the migration issue by pointing out the historical perspectives by seeking out the background of the Action Plan in 2015 due to tragic events in the coastal region of the Mediterranean. Thereafter, this article will analyze the migration crisis and cooperation between the EU and Turkey in the following of the Action Plan in 2015, which led to the negotiation of the Deal. The Action Plan of 2015 was of utmost importance due to the increase in irregular migration and tragic events in the Mediterranean region; therefore, that year marked the re-energizing of the bilateral relations between Turkey and the EU. As a result of these negotiations, in 2016, the EU-Turkey Deal was signed as a response to collaboration over irregular and regular migration. The developments that have led to the signing of this deal will first be examined in this article. Thereafter, the evaluation of the Deal, which is the primary study of this article, will be made by pointing out the failures and the reasons why this Deal is considered as a failure. In this matter, the article will present the implementation process of the Deal in terms of complications

1 “Fortress of Europe” is a concept that is widely used by many scholars. However, in this article, the reference belongs to Benvenuti, thereby Benvenuti’s reference is quoted as it is. (Benvenuti, 2017, p.3, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1705.pdf>, Accessed Date: (17.04.2021)).

in Turkish and the EU politics, controlling irregular migration, and making the migration as a bargaining chip in foreign policy negotiations as failures and step-backs. However, to have a brighter sight of the Deal, it is important to seek out and study the scholars' opinions on the EU-Turkey Deal of 2016. Therefore, this article will first present a literature review based on theories -realism, liberalism, and critical study- which explain the Deal's different perspectives.

II. Literature Review

Many intellectuals evaluated the mechanisms of Turkey's relations and the EU in terms of its capability and practice. Regarding the migration perspective, specifically, after the Helsinki Summit, migration governance, controlling irregular migration, and the bilateral approaches by Turkey and the EU became an important study field. Considering this paper's topic, many intellectuals evaluated and criticized the impact of the migration issue on the relations of Turkey and the EU while giving implications to 2016 the EU-Turkey Deal. There are three primary approaches in this perspective: realist approach, critical approach, and liberal approach.

First, the realist approach was an exceedingly popular way, which is used by many intellectuals such as Başak Kale (2012 and 2016), Angeliki Dimitriaki (2016), and Doğaçhan Dagi (2020). Regarding the migration issue, its impacts on Turkey and the EU's relations have always been a challenging study area. After the accession period started, many intellectuals believed that the process could develop Turkey and the EU's relations. Thus, especially after the Syrian Crisis, a cooperation and partnership rhetoric by the EU towards Turkey became prominent in bilateral relations, and reciprocal approaches have been obtained on many grounds. The EU's new approach with the Joint Action Plan and the following, the EU-Turkey Deal in 2016, was perceived as a chance to improve Turkey and the EU's deteriorated relations. According to Kale (2016b, p.20), the Deal promises a new chapter in Turkey's relations with the EU regarding enhancing the control and cooperation towards migration; thus, Kale defines the Deal as a cost-benefit action. Also, Dimitriadi (2016) asserts that a necessity for cooperation with Turkey in controlling migration in external borders should be the primary agenda for the EU in migration issue; thus, this Deal could be a new initiative that could lead to further cooperation among Turkey and the EU. Moreover, Doğaçhan Dagi (2020, p.203) defines the situation of the migration issue and asserts the importance and the necessity to act against irregular migration. Dagi (2020, p.204) explains

this situation as “issues of mutual concern” thus, Dagi states the importance of implementing the EU-Turkey Deal in 2016 while explaining that this initiative could lead to further developments among the EU and Turkey.

Secondly, Benvenuti (2017) and Alessandri (2015) focus on the critical perspective of the relations and the Deal between Turkey and the EU. Benvenuti (2017) defines the cost-benefit relations of the Deal, and Benvenuti focuses on the migration paradox perspective. According to Benvenuti (2017, p.13), Turkey’s expectations and the EU’s expectations in terms of reciprocal approaches and the promises in the Deal create a contradiction due to its complexities. Turkey’s expectations, such as visa liberalization and financial aid, were provided due to the Syrian Crisis, which Turkey uses as a bargaining chip (Benvenuti, 2017, p.15). On the other hand, the EU’s expectation to control irregular migration on the external border through the Readmission Agreement with Turkey became another issue in terms of making Turkey a buffer zone for migration. This notion is also stated by Alessandri (2015), where he focuses on the Deal’s draft in 2015 in the Joint Action Plan, and he states that the EU’s aim is to basically create a buffer zone or a border guard in order to keep Europe’s border safe. Thus, the application of the Deal and relations of Turkey and the EU within this perspective was highly criticized.

Lastly, a liberal perspective on the EU-Turkey Deal in 2016 and the migration issue as for agendas for the EU and Turkey was given by Kemal Kirişçi. Kirişçi (2015 and 2016) focuses on the welfare of migrants. Kirişçi (2015, p.1) states that “a genuine spirit of cooperation whereby the welfare of the refugees comes first” must be the primary purpose of forming a deal. However, the issue that “win-win” perspective does not include the welfare of migrants. Instead, the Deal only meets the necessities and interests of the EU and Turkey by creating reciprocal approaches, whereas not focusing on the lives of the migrants. Consequently, this paper’s perspective will analyze the critical and liberal approach while focusing on the migration issue and the 2016 Deal of Turkey and the EU.

III. The Background of the Deal and the Migration Crisis

The summer of 2015 marked the intensifying relations between the EU and Turkey regarding the migration issue. Before 2015, the migration issue was not a top priority between Turkey and the EU. Thus, despite several initiatives in migration governance, such as signing the Readmission Agreement in 2013, cooperation and partnership on migration were not regarded as an

emergency in the first place. Başak Kale (2018) explains why migration was not perceived as a major threat to Turkey and the EU. First, Kale (2018, p.13) explains that the uprisings in the Middle East and the Syrian conflict were perceived as a temporary issue, and seeking international assistance and cooperation, in this case, Turkey's seeking Europe's assistance, would not be essential. On the other hand, Kale (2018, p.7) defines the impact of Ahmet Davutoğlu on Turkish foreign policy in terms of new approaches covering the migration issue. Davutoğlu's aim to pursue a liberal foreign policy brought enhanced cooperation and collaboration with neighboring countries through various mechanisms (Davutoğlu, 2001). Also, Davutoğlu's humanitarian diplomacy and aid to many other countries became a primary agenda for Turkish foreign policy. From these perspectives, Turkey reacted to the Syrian issue by implementing the Open-Door Policy in 2011, resulting in a massive refugee flow to Turkey.

-10-

As it is stated above, before 2015, the migration issue was not a top priority between Turkey and the EU. Turkey's new foreign policy under Ahmet Davutoğlu paved an unprecedented approach to humanitarian crises. Davutoğlu's humanitarian foreign diplomacy became the primary political agenda regarding the humanitarian crises; therefore, Turkey applied an Open-Door Policy to the Syrian Crisis following the Arab Spring. Many scholars claim that the situation in the Middle East would not take so long; therefore, Turkey did not expect that many refugees -currently 3.6 Million Syrians reside in Turkey- (UNHCR, 2021).

The summer of 2015, however, changed the political agendas of Turkey and the EU. Almost 850.000 people tried to cross European shores through Turkey (IOM, 2016), and this has become a major crisis for both the EU and Turkey. Many European countries, specifically Germany, asserted the importance of cooperation with Turkey in controlling irregular migration and ending the transit position of Turkey in irregular migration. Thus, Germany and many European countries took initiatives with Turkey by asserting the partnership position of Turkey. The year 2015 marked the revival of re-opening the discussion of Turkey's accession period to the EU. During that time, many EU state actors, politics, and important figures visited Turkey and tried to come up with a plan to control irregular migration. Consequently, the Joint Action Plan in 2015 was drafted, and it asserted the importance of cooperation, collaboration, and partnership in irregular migration governance and border management. According to the Joint Action Plan in 2015, Turkey's recognition as a safe country in combatting irregular migration and enhancing cooperation and collaboration re-ignited the relations of Turkey and the

EU by opening new chapters in the EU Acquis in 2015. Therefore, the assertion of importance in Turkey's recognition as a safe country and Turkey's position as a partner in combatting irregular migration and humanitarian crisis has become a major political agenda which induced many official visits from the EU and member states' political leaders. In 2015, Germany had the highest number of arrivals that was caused by irregular migration; therefore, during the initial negotiations, Germany's top priority was to negotiate the current situation of the irregular migration, thus creating a safety procedure that would decline these numbers. In that matter, Angela Merkel visited Turkey on 18 October 2015 conjunction with the agreement on the Joint Action Plan on 15 October 2015, which was launched on 29 November 2015. The Joint Action Plan, aiming to deduce the underlying reasons why irregular migration increased, thus implementing measures to combat further movements, laid the groundwork for the EU-Turkey Deal in 2016. Turkey's bilateral relations with the EU, on account of the fact of the irregular migration movements, re-ignited and thus opening a new blank page for collaboration and cooperation. The Joint Action Plan was substantially significant, especially for the EU. As for the EU perspective, Turkey was highly criticized for not handling the situation properly (Kale, 2016b, p.1), which caused irregular migration to increase to these numbers and thus, the implementation of the Readmission Agreement became crucial in order to combat the irregular migration movements. On the other hand, from Turkey's perspective, visa liberalization and financial aid through international solidarity and burden sharing became important assets to discuss the migration issue. For many intellectuals, this period was perceived as a chance to re-energize the deteriorated relations between the EU and Turkey. Thus, the revival of Turkey and the EU relations through the Joint Action Plan was implemented with the EU-Turkey Deal in 2016. However, as it would be discussed further in this article, due to many other complications between Turkey and the EU, and internal problems regarding Turkey and the EU as well, stymied the re-ignition of the bilateral relations.

-11-

IV. The EU-Turkey Deal of 2016

The migration crisis in 2015 re-energized the cooperation and collaboration between Turkey and the EU. Realizing the migration crisis in Turkey and the EU opened a new chapter for bilateral relations. In October 2015, the Commission presented the EU-Turkey Joint Action plan implemented on 18 March 2016 as the EU-Turkey Statement-Deal. The Deal aimed to provide

better services and living conditions to Syrian refugees while tackling the human smuggling network, which increased irregular migration and reducing deaths at sea. From the EU perspective, the Deal's implementation required immediate action and the full implementation of the Readmission Agreement which had been signed on 16 December 2013 in order to guarantee the return of non-EU nationals to transit -in this case, Turkey- country. Readmission agreement was in force due to disagreement over Turkey's visa liberalization (Demirsu & Cihangir-Tetik, 2019, p.13), which technically caused illegal and irregular immigration crossing over the borders of the EU and Turkey as well. Therefore, for Turkey, the Deal was an important chance to obtain visa liberalization in return for full implementation of Readmission Agreements. Over time, Turkish officials criticized the EU for not providing visa liberalization even though all candidate countries obtained visa liberalization except Turkey. Thus, this Deal became a crucial chance to receive the member and partnership status for Turkey.

-12-

According to Lehner (2018), the Joint Action Plan aimed to connect the commitments of Turkey in decreasing the number of refugees arriving in Greece through the Aegean Sea by providing financial and technical assistance together with political concessions of visa dialogue and the accession negotiations, which was stalled for so long. As it was stated, the Joint Action Plan set the groundwork for the EU-TR Statement in 2016. With two meetings on 7 March and 18 March 2016, the EU and Turkey agreed on many commitments which would decide the collaboration and cooperation that could enhance bilateral relations. As for the Statement, it first asserted that as from 20 March 2016, all new irregular arrivals crossing from Turkey into Greek Islands would be returned to Turkey, and the cost of return arrangements would be covered by the EU. Further, the 72 Criteria for accession to the EU was re-opened for Turkey. The EU conditionality was asserted for Turkey, and in exchange, Turkey would take back all migrants arriving on Greece's shores after 20 March (European Council, 2016). In this matter, for each Syrian refugee who is returned to Turkey from Greece, another Syrian would be resettled from Turkey to the EU countries. In the selection process of these refugees, the priority was given to those who did not try to cross irregularly to the EU borders. So as to proceed with this process smoothly, Turkey agreed upon boosting measures to prevent new sea and land routes for irregular crossings, and in this matter, Turkey agreed upon cooperating with its neighboring states to provide these measures. For further collaboration, when irregular arrivals have sustainably been controlled, the EU member states agreed upon activating a Voluntary Humanitarian Admission Scheme

that would contribute on a voluntary basis, which could enhance humanitarian aid and assist to the humanitarian Crisis and decreasing irregular migration crossings (European Council, 2016).

On the other hand, the Statement paved a new way for political and economic concessions for the EU and Turkey. As it is stated above, the Deal had a significant role for Turkey in achieving visa liberalization. For quite a time, Turkey criticized the EU for not 'keeping their promises' in providing visa liberalization, which the EU provided for each candidate country. Therefore, in this Statement, in order to gain trust and enhance cooperation, the EU agreed to accelerate the visa liberalization roadmap with the participation of member states with the aim of lifting visa requirements for Turkish citizens by the end of June 2016, in exchange for taking necessary steps to fulfill the requirements by Turkey. For the political concession perspective, this roadmap carried a quite importance for Turkey. Also, for the economic concession the EU, in cooperation with Turkey, would further accelerate the disbursement of financial aid. In this matter, the EU leaders agreed to open the 17th chapter to assist Turkey financially. In the first phase, the EU agreed to allocate 3 billion Euros to Turkey under the Facility for Refugees in Turkey and also ensuring the funding of further projects up to the end of 2016. The EU would also mobilize additional funding for the Facility for Refugees of 3 billion Euros up to the end of 2018 by making the total amount of 6 billion Euros (European Council, 2016). Furthermore, from the beginning of Turkey's accession period, the Customs Union agreement had an important role for Turkey in relations with the EU. Therefore, with the Deal Turkey, and the EU would cooperate on the ongoing work on upgrading the Customs Union.

The EU-Turkey deal firstly, was perceived as a chance for bilateral relations. Fortress Europe was kept safe while Turkey is obtaining financial aid and visa liberalization. By opening up new chapters, the Deal was expected to re-energize the accession process. However, the implementation of the Deal was highly criticized due to its failures. In the post-deal era, the stated objectives of re-energizing the EU-Turkey accession talks have not been materialized, and not a single chapter has been opened in the accession negotiations (Dagi, 2020, p. 209). The reasons include that for the EU perspective, the coup attempts in 2016 in Turkey, major corruption scandals, and democratic criticism in Turkey were perceived as a negative approach; thus, the promises such as accession period and visa liberalization were delayed by the EU officials. On the other hand, Turkey criticized the EU's promises on delayed financial aid and the failure to grant the visa liberalization.

Furthermore, the Deal caused many step backs for Turkey and the EU. The EU withdrew the negotiated talks for the visa liberalization in targeted time, June 2016. The EU's rhetoric on Turkey, which urges Turkey to adopt further measures to prevent corruption and align its legislation with EU standards (Aydemir & Keskin, 2017, p.1461), and revise its anti-terror legislation was given as a pretext by the EU. On the other hand, Ankara threatened the EU several times to withdraw from the Deal unless the EU fulfills its promises. In this sense, Turkey suspended the Readmission Agreement in 2019 and opened its borders with Greece in 2020. Consequently, the Deal was supposed to be ground for cooperation and collaboration for the EU and Turkey; instead, the Deal was perceived as a failure in terms of its implementation and practice, which will be discussed in the next part of this article.

-14-

V. Failed Negotiation: A Closer Look on the EU-Turkey Statement of 2016

The EU-Turkey Statement of 2016 aimed to enhance cooperation and collaboration while re-energizing Turkey's accession process to the EU and to give a humanitarian response to the Crisis in the Aegean and Mediterranean region. Its comprehensiveness in terms of political, economic, and social concessions, has incorporated a diverse approach to the migration crisis and bilateral relations of Turkey and the EU. However, the post-Deal era demonstrated that although the Deal has consisted of a comprehensive approach, its impact and success were highly criticized. Therefore, the Deal can be considered as a failure on account of three different perspectives in terms of its implementation and promises, its impact on declining irregular migration, and generating migration as a bargaining tool in policy areas.

The first perspective focuses on the implementation of the Deal, which was highly criticized by many scholars and politics. Ineli-Ciger and Ulusoy (2020, p.115) describe the failure of the implementation process, which stems from 'the authorship problem'. Ineli-Ciger and Ulusoy (2020, p.116) suggest that the ambiguous authorship problem of the Statement arises from the nature of the Deal, by explaining that the Deal's objectives were long before decided in 2015 in Berlin in the Commission meeting. By means, the bargaining period was carried out by the participants, not by the authors. Turkey, in this sense, was not considered as an author of this Deal, instead, Turkey was expected to follow the consensus of this Deal. Therefore, in this matter, the EU as the author of this Statement, the Deal allowed the EU not to be held responsible for any complications that might arise out of international

law and human right breaches. Therefore, the EU practically would be out of context in any international law breaches that would cause humanitarian crisis or complexities. In this sense, supposedly, the Deal would enhance cooperation, collaboration, and therefore would enhance burden-sharing and solidarity. The Deal, in this matter, becomes another tool for externalization of the EU policies under Europeanization, which is commonly used by the EU authorities to implement such standards and measures. Consequently, it is obvious that Turkey's position in this Deal has become ambiguous, thus creating problems for implementing the Deal's important stipulations.

On the other hand, in the post-deal era, the stated objective of re-energizing the EU-Turkey accession talks has not been provided, and as a matter of fact, not a single new chapter has been opened in the accession negotiations in the post-deal era (Dagi, 2020, p.209). On the other hand, the political concession that was stated in the Deal was forgotten as well. The promise of visa liberalization for Turkish citizens has become another failure that was promised in the Deal. The unwillingness of the EU officials was mainly based on Turkey's internal issues such as anti-democratization -scandals, media restrictions, and AKP's rhetoric on the EU-, terrorism, and also coup attempt in 2016. In fact, the post-Deal era, in terms of its implementation process, demonstrated the different layers and perspectives of the EU and Turkey's bilateral relations. The complexities between the EU and Turkey undermined the Deal's implementation, which further caused the Deal to be considered a failure.

Secondly, the Deal's main objective was to combat irregular migration. In fact, while observing the numbers, when it was compared to the numbers in 2015, statistics have shown that there is an inclination towards a decline in numbers. According to UNCHR (2015), 799 persons had died or gone missing at sea while trying to reach the Greek territories. In comparison, this was 174 in 2018 and 70 in 2019. In 2019, 59726 irregular land arrivals and 14887 irregular sea arrivals to Greece were recorded (Ineli-Ciger & Ulusoy, 2020, p.116). Although it is clear that the Statement played a role in declining these numbers, the extend and its impact to which it has contributed to the decrease in the number of irregular arrivals to Greece is not clear (Spijkerboer, 2016). According to the Deal, under the Readmission Agreements, for each Syrian refugee who arrives in Greece's shores, the EU would resettle another Syrian refugee from Turkey to the member states. However, deportations from Greece to Turkey have remained significantly lower than expected (Dagi, 2020, p.205). According to the Commission (2020), under the agreement, 2130 migrants were returned between March 2016 and January

2018 while the Turkish government maintained that only 1884 people had been sent back to Turkey, including 357 Syrians (Euractiv, 2019). On the other hand, Ineli and Ulusoy (2020, p.117) discuss that the decline in irregular migration might be caused by the changing migration routes, border control in Western Balkan route, increased surveillances and new methods in borders, right to work given to Syrians in Turkey in 2016, and media campaigns (Spijkerboer, 2016). Therefore, the decline in irregular migration numbers, unlike what it was perceived, is caused by different variations regarding the political, economic, and social developments, which demonstrates that the Deal's impact in diminishing numbers is as opposed to popular belief.

-16-

The third perspective focuses on the Statement's making migrants a bargaining tool for policy areas. The EU-Turkey Deal was drafted to provide better services and living conditions to Syrian refugees while enhancing the cooperation and collaboration between Turkey and the EU. In the meantime, it aimed to tackle the human smuggling and irregular migration by ending Turkey's transit position. However, the Deal transformed the nature of the EU-Turkey relations into a strategic partnership while putting aside accession perspective in practice, contrary to what it was claimed. Yet, more importantly, the Deal demonstrated a different perspective regarding the humanitarian aspect. Turkey's preliminary convergence to the Syrian Crisis was to open its border and gave humanitarian assistance. The important notion asserted by Davutoğlu was to provide humanitarian diplomacy to neighboring countries, and Turkey played its part.

However, in time, migration became a bargaining chip for Turkey to obtain leverage over the EU in terms of keeping the EU out of confrontation (Benvenuti, 2017). The post-deal era marked the rhetoric of certain officials. For example, Turkish president Erdogan asserted that Turkey could open its borders and release the migrants to Europe unless the EU fulfills its promises. Eventually, on 28 February 2020, Turkey opened its border to Greece by allowing the refugees to cross to Europe. Some even argued that the EU-Turkey Deal reversed the conditionality principle in its relations with the EU by giving Turkey the "strategic upper hand" (Dagi, 2020). Thus, Turkey benefitted from the strategic upper hand by making the migration a bargaining chip to avoid the EU confrontation in many other areas such as the East Mediterranean and Cyprus.

Eventually, the EU-Turkey Deal and its onwards, due to its complexities on specific issues and failures, were highly criticized. Kemal Kirişçi (2015) asserted that the Deal should be focusing on the welfare of refugees by creating the best conditions for the refugees. However, the Deal demonstrated a

different perspective while the EU focused on border management and the full implementation of the Readmission Agreement in order to keep irregular migrants out of Europe, and Turkey focused on obtaining visa liberalization and financial aid. Thus, the Deal sparked criticism among civil society and international human rights organizations due to its perspective, which lacked to point out refugees' welfare.

VI. Conclusion

Due to its geographical position, Turkey is involved in migration governance at internal and external levels. For many years, Turkey has been a host country for many migration movements. Significantly, based on a new political countenance, Turkey has applied an open policy for many refugees and asylum seekers, which eventually marked Turkey as a favorable destination country. Therefore, the situation of Turkey and its inclusion in migration movements have become a substantial political agenda for the EU as well. Since Helsinki Summit in 1999, Turkey and the EU have aimed to enhance their bilateral relations at multi-layered levels through the implementation of many agreements and promising to promote cooperation, collaboration, and solidarity. In this sense, the migration governance, due to the increase in international migration and refugees, which stem from different variations, has remarked a new preface in the EU-Turkey relations.

Migration governance has implied promoting cooperation and solidarity in the bilateral relations of the EU and Turkey. Within this sense, for many years, Turkey and the EU have developed specific approaches, such as multilateral agreements and partnerships, in order to develop migration governance. However, significantly before 2015, the migration issue was not considered as a top priority political agenda for both the EU and Turkey due to its comprehensiveness. Specifically, before the Arab Spring, the migration movements' numbers were not massive; therefore, the inclusion of this agenda into bilateral relations has gained importance relatively after 2015. However, the migration crisis between the EU and Turkey has become a significant issue after the summer of 2015 due to massive irregular migration movements to Europe through Turkey. In this matter, to enhance the cooperation and collaboration in migration governance, the EU and Turkey came up with a strategic partnership with Joint Action Plan while drafting the EU-Turkey Deal in 2016. The plan aimed to re-energize the strategic partnership while promising better standards for both refugees, Turkey, and the EU. However, due to its practices and highlights, the Deal was highly criticized, and for many,

it was considered as a failure due to its emphasis pointing out the EU and Turkey's interests rather than refugees' welfare.

Considering the Deal's impact on the EU and Turkey relations, its comprehensiveness and progress are quite controversial. For many scholars, the Deal was supposed to be a blank page for the bilateral relations of Turkey and the EU. For many years, due to certain complications in the relations, Turkey's relations with the EU have been deteriorating while putting many obstacles to jeopardize the progress of these relations. Therefore, the Deal was seen as a new way to enhance partnership, perhaps to open a new way for Turkey to become a full member of the EU. However, on the contrary, the post-deal era has shown otherwise.

-18-

Five years passed since the agreement of the Statement between the EU and Turkey. For many scholars, the impact of the Deal regarding its objectives is not considered as successful rather, it is considered as a failure by many scholars as it was stated above. It is a fact that after the Statement has been implemented, there has been an inclination towards a decline in irregular migration. However, many scholars suggest that the decline has not stemmed from the Deal rather different applications by the EU and Turkey as well. Also, the Deal's primary objective was to hamper the irregular migration, yet still, there are thousands of people who are trying to cross the border irregularly by constituting Turkey and Greece as buffer zones. On the other hand, from the political and economic perspective, the promises and collaborations seem to unravel. Visa liberalization for Turkey has still not been provided by the EU, and the financial aid that supposedly should have been given in 2018, ultimately provided in 2020. Therefore, the post Deal era demonstrated that the complications, the nature of the Deal, and the bilateral relations between Turkey and the EU induced the Deal to be considered as a failure.

References

- Alessandri, E. (2015). The Fallacies of Treating Turkey as Europe's Gatekeeper, On Turkey Series, <http://www.gmfus.org/publications/fallacies-treating-turkey-europesgatekeeper#sthash.twSwjltk.dpuf>.
- Aydemir, N. and Keskin G. (2017). "AB-Türkiye İlişkilerinde Göç: İlerleme Raporları Üzerine İçerik İncelemesi". *The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 22, 1457-1472.
- Benvenuti, B. (2017). The Migration Paradox and EU-Turkey Relations, *IAI Working Papers*, 17(5).
- Dagi, D. (2020). "The EU's Turkey Migration Deal: Performance and Prospects", *European Foreign Affairs Review*, 25(2), 197-216.
- Demirsu, I., & Cihangir-Tetik, (2019). "Constructing the Partnership with Turkey on the Refugee Crisis: EU Perceptions and Expectations". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 21(6), 625-642.
- Dimitriadi, Angeliki (2016). Deals without borders: Europe's foreign policy on migration. *Berlin: European Council on Foreign Relations*, https://ecfr.eu/publication/deals_without_borders_europes_foreign_policy_on_migration6054/.
- EU Commission (2016). Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_16_1221.
- European Council (2016). EU-Turkey Statement: 18 March 2016. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- EU Commission (2020b). EU-TURKEY STATEMENT Four years on, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatwe-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf.
- EU-Turkey Joint Action Plan (2015). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860.
- Euractiv. (2019). Turkey suspends Deal with the EU on migrant readmission. Euractiv. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-suspends-deal-with-the-eu-on-migrant-readmission/>.
- European Commission (2020a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A324%3AFIN>.
- Heck, G., Hess, S. (2017). "Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal: the Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime", *Journal for Critical Migration and Border Regime Status*, 3(2), 36-59.
- IOM, (2015). Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015, <http://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>.
- İneli-Ciger M., Ulusoy O., (2020). A Short Sighted and One Side Deal: Why the EU-Turkey Statement Should Never Serve as a Blueprint, *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*, 111-125.

- Kale, B. (2016b). "EU-Turkey Action Plan Imperfect Also Pragmatic", in On Turkey Series, German Marshall Fund of the US, Washington D.C., February 2016, <http://www.gmfus.org/publications/euturkey-action-plan-imperfect-also-pragmatic>.
- Kale, B., Dimitriadi, A. (2018). Asylum Policy and the Future of Turkey-EU Relations: Between Cooperation and Conflict, *Feuture Papers*, 18.
- Kirişçi, K. (2015), How the EU and Turkey can work together on refugees, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/12/03/how-the-eu-and-turkey-can-work-together-on-refugees/>, Accessed Date: (15.02.2021).
- Kirişçi, K., Ferris, E., (2015). Not likely to Go Home: Syrian Refugees and the Challenges to Turkey and the International Community, *Turkey Project Policy Papers*, 7.
- Lehner, R. (2019). "The EU Turkey-'deal': Legal Challenges and Pitfalls", *International Migration*, 57(2), 176-185.
- Osman, S.M., (2020). "Effects of Turkey's Humanitarian Assistance in Syrian Crisis: Analysis of Turkey-EU Agreement", *Journal of Business and Management*, Vol. 22(3), 8-20.
- Spijkerboer, T. (2016). "Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?", www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu.
- UNHCR (2020). www.unhcr.org/553623109.html.

DIRECT DEMOCRACY AND THE RISE OF POPULISM IN SWITZERLAND



Khalimat Rachida Benazir*

ORCID ID: 0000-0003-4766-9185

Geliş Tarihi / Received: 14.06.2021 - Kabul Tarihi / Accepted: 04.08.2021

Abstract

In recent years, the European political landscape has been marked by the emergence of parties that defy the usual system, with considerable success. Observers have described this new movement using categories or labels such as “far-right,” “right-wing political parties,” “radical right,” “populism,” or “national populism.” This study aims to scrutinize direct democracy and to understand the phenomenon of populism in the Swiss context. In the recent history of the oldest democracy in Europe, the homeland of direct democracy, spared by fascist and Nazi dictatorial regimes during the 1930s, far-right or populist movements and parties existed. But, it is during the 1960s and 1970s that real signs of intolerance and calls for authoritarianism rise. In the 1990s, however, the defense of national identity and neutrality, the fear of foreigners, and the criticism of the ruling elites became sociopolitical facts in Switzerland that would bring about a remarkable change in political balances.

Keywords: direct democracy, populism, populist parties, far-right, referendum.

–21–

Özet

Son yıllarda, Avrupa siyasi manzarası, olağan sisteme meydan okuyan partilerin ortaya çıkmasından etkilenmiştir. Gözlemciler bu yeni hareketi “çok sağ”, “sağ kanat siyasi partiler”, “radikal sağ”, “popülizm” veya “ulusal popülizm” gibi kategorileri veya etiketleri kullanarak tanımladılar. Bu çalışma, İsviçre’deki demokrasinin şeklini incelemeyi ve özellikle İsviçre bağlamında popülizm olgusunu anlamayı amaçlamaktadır. Yakın tarihte, “Avrupa’daki en eski demokrasi” tarihinde, 1930’larda faşist ve Nazi diktatörlük rejimlerinden, “aşırı sağ” veya “popülist” hareketlerden ve partilerden oluşan “doğrudan demokrasinin vatani” dir. Ancak, 1960’larda ve 1970’lerde, gerçek hoşgörüsüzlük belirtileri ortaya çıkmış ve otoriterlik yükselmiştir. Ancak 1990’larda, ulusal kimliğin ve tarafsızlığın savunulması, yabancı korkusu ve yönetici seçkinlerin eleştirilmesi, İsviçre’de siyasi dengelerde önemli değişimler getirecek sosyopolitik olgular haline gelmiştir.

Anahtar Kelimeler: doğrudan demokrasi, popülizm, popülist partiler, aşırı sağ, referandum.

* PhD Student at Kocaeli University International Relations Department,
benazir903@gmail.com

Introduction

Democracy is a system of government in which the people choose their representatives through elections. The specificity of a democratic system is that the governed are supposed to be at the same time rulers, associated with the main decisions involving the life of the city. Democratic systems are supposed to act in the interest of the people because the people are both subject and sovereign. Indeed, there are many types of democracy, and their diverse practices produce a similarly varied set of effects. The specific form of democracy is contingent upon a country's socio-economic conditions as well as its entrenched state structures and policy practices (Schmitter & Karl, 1991: 103). Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives (Schmitter & Karl, 1991: 103). This definition is restrictive. Direct democracy is a form of democracy in which the people decide on particular political issues (Coppedge et al., 2011: 247-267). In terms of practicing direct democracy, Switzerland is undeniably the best example. More than a third of the popular national votes organized in the world took place in Switzerland. Direct democracy in Switzerland is the result of a very particular political situation, marked by the federal break-up of the country. Bruno and Nadja argue that the example of Switzerland shows what must be the subject of particular care when citizens become important actors in the political arena (Bruno Kaufmann et al., 2010: 5-7). In his book *Direct Democracy in Switzerland*, Fossedal shows how Switzerland handles every political question and focuses on the shift between representative and direct democracy (Fossedal, 2002). Today, in most countries, it seems more like populism. Everywhere, discussions on identity are on the rise. Democracy is under pressure all around the world with the emergence of authoritarian populists. Despite its direct democracy, Switzerland is no exception and is experiencing a rise in populism. The main question is whether the emergence of populism is a threat to direct democracy culture and practices in Switzerland. We argue that everything depends on how one defines populism. Our work revolves around two articulations. We will study Switzerland as an example of direct democracy in the first part, and in the second part, we will examine the rise of populism and its reflections in this country.

I- Overview of Direct Democracy and the Case of Switzerland

A-Direct Democracy Practices

Democracy indicates an involvement of the people in the functioning of their government. Democratic practices involve citizens more in political and institutional decision-making. In the literature, direct democracy goes hand in hand with the inclusion of all and popular initiatives. There are generally four mechanisms of direct democracy: referendums, citizens' initiatives, agenda initiatives, and recall. Referendums are procedures that give the electorate a direct vote on a specific political, constitutional or legislative issue. Referendums take place when a governing body or similar authority decides to call for a vote on a particular issue or when such a vote is required by law under the terms of a constitution or other binding legal arrangement. Citizens' initiatives allow the electorate to vote on a political, constitutional, or legislative measure proposed by several citizens and not by a government, legislature, or other political authority. To bring an issue to a vote, the proponents of the measure must gather enough signatures in support of it as the law under which the initiative is brought forward requires. Agenda initiatives are procedures by which citizens can organize to place a particular issue on the agenda of a parliament or legislative assembly. As with citizens' initiatives, a minimum number of signatures is generally specified by law for the initiative to be brought forward to the legislature. Unlike the procedure followed for citizens' initiatives, no popular vote takes place when an agenda initiative is brought forward. As for the recall, the procedures allow the electorate to vote on whether to end the term of office of an elected official if enough signatures in support of a recall vote are collected. Although the process of recall is often similar to that of citizens' initiatives, recall deals only with the question of removal of a person from public office, and the outcome is therefore always binding (International IDEA, 2008:10).

According to Gendzel, The federated states of the United States have equipped themselves with the mechanisms of initiative, referendum, and recall from 1898 (Gendzel, 2013:1). In California, the mechanisms of direct democracy were introduced in the Constitution of 1911 (Gendzel, 2013:3). In Italy, the legislative initiative enshrined in article 71 of the 1947 Constitution, the consultative constitutional referendum, and above all, the legislative referendum repealing article 75 is all considered to be manifestations of direct democracy (Baudoin, 2013:2). In Germany, a limited form of direct

democracy already existed at the Bavarian state level in the 1990s. Citizens could launch legislative initiatives and force a referendum on them. However, the threshold required to use this system was exceptionally high (SWI). Given that each experience is rooted in a specific national history, what about the Swiss experience?

Switzerland, described as a “witness democracy” in 1948 by André Siegfried, has practiced direct citizen participation since the first half of the 19th century at both the federal and local levels (Giroux, 2013:1). Already in the social contract, Jean Jacques Rousseau speaks of a system in Switzerland as an ideal state alluding to the *Landsgemeinden*. Indeed, Switzerland put in place the first instruments of direct democracy in the 19th century (Rousseau, 1965). In 1994 Kobach underlines that Switzerland is the only nation in the world where political life really revolves around the referendum. This country, with 6.5 million political leaders fleeing popularity, whose division of executive authority among the seven members of its Federal Council, furthermore discourages politicians from putting forward their personality. The great political moments of modern Switzerland did not occur in the wake of daring statesmen but in the national debates which led the masses to elections to decide the future of their country (Kobach, 1994:98). Swiss democracy is seen by many as the best example of direct democracy in the world. This model of democracy has its roots in the past.

-24-

B-The Historical Origins of Swiss Direct Democracy

Direct democracy in Switzerland has a long history. The mountain communities of central Switzerland governed by popular assemblies, or *Landsgemeinden* and urban communities like Zurich or Lucerne, which formed medieval Switzerland, had developed since the thirteenth-century means of dialogue guaranteeing their independence against the greed of the Habsburgs and the House of Savoy, the two great regional powers of the time. Not that wars were absent, but the Confederates learned to seal compromises, despite their heterogeneity, to prevent their weakness from placing them at the mercy of foreign ambitions. In the 1860s, the left-wing of the radical movement, which created so-called modern Switzerland in 1848, polished these tools while keeping in mind the ideal of the *Landsgemeinde* but adapted to a changing society. The role of Parliament has never been disputed. The referendum, which allows opposing a law passed by the Parliament, is adopted at the national level in 1874 and the popular initiative, which allows the people to propose a partial modification of the Federal Constitution, in 1891. After 1891, direct democracy was further extended. The referendum

on international treaties was introduced in 1921 and extended in 1977 and 2003. It allows citizens to be involved in decisions on foreign policy (Beramendi et al., 2008: 26).

The invention of modern direct democracy, the right of citizens to participate in the process of political decision, and the possibility for them to have the last word, date back to the French Revolution. After the deposition by the king in 1792, the Marquis de Condorcet, representative of the Enlightenment and revolutionary, was elected protractor of a national constitutive convention (Kaufmann, 2019). It includes not only the constitutional referendum mandatory for control purposes but also the right of progressive initiative of citizens. Doomed to fail in France, the idea of Condorcet, fortunately, found the fertile ground a little further east, in Switzerland. The French Revolution, which entered Switzerland at the same time as the armies of the Directory in 1798, brought the ideals of freedom and equality and overthrew the old Swiss regime. Then Bonaparte reorganized Switzerland in 1803, respecting the characteristics of each canton. In centralized Switzerland, built on the republican model in 1798, he substitutes a restored Switzerland in his ancestral federalism, where each canton organizes itself as it sees fit and even if Switzerland becomes a satellite of France (Kaufmann, 2019).

From 1830, popular rights will be enshrined in the constitutions of almost all the cantons of the Confederation before imposing themselves at the federal level. In addition to the decentralized nature of power in Switzerland, another element has also contributed to the faster spread of direct democracy and its gradual introduction to all levels of government: assembly democracy. This original form of direct democracy was already practiced in the Middle Ages in many Swiss cantons and cities (Beramendi et al., 2008: 26). Today it continues in the form of communal assemblies and the cantons of Glarus and Appenzell Innerrhoden of *Landsgemeinde* (Kaufmann, 2019). Most western countries have representative systems. Switzerland is a rare example of a country with instruments of direct democracy at the levels of the municipalities, cantons, and federal state. In this system, citizens have more power than they have in a representative democracy. So let's see how this system is functioning today and what its critics are.

C-Functioning and Criticism of Switzerland's Direct Democracy

Switzerland has a unique system of direct democracy that allows any group to launch an initiative to add an amendment to the constitution or to challenge a federal law in a referendum. A national vote has to be held if a sufficient

number of voters demand it with their signatures. This system has enabled fringe groups to take their pet issues directly to voters, bypassing the parliamentary process. It also has forced parliament to work out balanced compromise legislation that can withstand a referendum (Cultures Contexts, 2017). The modernity of Swiss direct democracy is also reflected in the mode of participation in popular voting. It is thus possible to decide several weeks already before the polling day. Today, over 90% of the votes are expressed by mail or electronically. As a result, the few polling stations that the country still counts are often virtually deserted on poll Sunday (The Local, 2018).

Swiss referendums are compulsory at all levels. The compulsory referendum was introduced in 1848. For any amendment to the constitution, the government is obliged to call for a referendum, as well as for the accession of Switzerland to international organizations and urgent laws, for which the optional referendum is not valid. The optional referendum dates back to 1874. If 50,000 citizens give their signatures within 100 days of the official publication of parliamentary law, they can force a referendum on that law. Originally, this did not apply to laws that parliament had declared urgent. But when parliament began to abuse this possibility and began to declare all types of laws urgent, a referendum determined that urgent laws could come into force immediately but that they always had to be submitted to a subsequent review. The popular majority is enough for the law to be ratified. For the popular initiative, which will lead to a change in the constitution, 100,000 signatures are needed (The Local, 2018). People and cantons majority are necessary for ratification or adoption. Composed of two chambers of people and cantons, the Federal Parliament needs to submit the proposition to a referendum to apply the new constitutional norm, if necessary, by enacting a law. The procedures are clear; that is why popular votes lead to real decisions that can sometimes be difficult to apply (Kuenzi and Bondolfi, 2018). The parliament supports the process by expressing itself at each stage, for example, by being able to propose a counter-project to a popular initiative. Besides, the elected officials have a double role; next to their position as a legislator, they have to defend or oppose a given project in the context of so-called voting campaigns. The cantons, in the fields in which they are competent, also know these popular rights (Kuenzi and Bondolfi, 2018).

The political life of Switzerland is influenced by votes. Recent votes that have impacted the political life of Switzerland are many. Referendums concern various areas and always highlight issues that affect society. In 2005, 54.6 percent of Swiss had voted to join the Schengen area (SWI 2005).

In the 2009 referendum, a constitutional amendment banning the construction of new minarets was approved by 57.5% of the participating voters. This referendum originates back in 2007, when a group of the right of center politicians, mainly from the Swiss People's Party and the Federal Democratic Union, the Egerkinger Committee (Egerkingen Committee), launched a popular federal initiative that sought a constitutional ban on minarets. The minaret at the mosque of the local Turkish cultural association in Wangen bei Olten was the initial motivation for the initiative. (The New York Times, 2009). In 2014, Swiss citizens voted on a military issue. The purchasing of 22 Jas-39 Gripen fighter jets was rejected by the majority (Leone, 2018). In 2018, 55 percent of Swiss voters had rejected a proposal to subsidize farmers who let the horns on their cows and goats grow rather than removing them with a red-hot iron in a procedure that critics say causes pain (DW, 2018). An anecdotal subject, but less than one thinks, at a time when veganism raises the question of the relationship between humans and animals. Another important feature of this vote: his leader, a small farmer in the canton of Graubünden, did not have a penny, and his text has achieved an honorable score in front of the people (DW, 2018). The diversity of the object of votes highlights the importance given to people's voices and choices. Between January 1995 and June 2005, Swiss citizens voted 31 times on 103 federal questions besides many more cantonal and municipal questions (SWI, 2018). From 2017 to 2021, up to 29 popular votes took place in Switzerland (Federal Statistical Office, 2021). Among the latest referendums is the ban on full facial coverings, referred to as the burqa ban in March 2021. It was proposed by the Egerkingen Committee, which also sponsored the successful referendum to ban minaret construction. The referendum is supported by the Swiss People's Party and the Federal Democratic Union of Switzerland. It is opposed by the Green Party of Switzerland, the Green Liberal Party of Switzerland, the Social Democratic Party of Switzerland, The Centre, and FDP.The Liberals (BBC, 2021).

However, there is a belief among the population that certain initiatives like the ban of minarets or the vote against foreign judges can fan the so-called populist sentiments that do not spare Switzerland. For many, some topics are too important to be left to popular arbitrariness. For example, texts dealing with fundamental rights or foreign relations should not be allowed. It is undeniable that some proposals have hints that can be described as populist. But they do have the merit of putting on the table of themes that the classic representative democracies have had too much tendency to conceal. Direct democracy forces the political world to look at issues beyond its

agenda. It must be added that direct democracy has clearly contributed, especially in the inter-war period, which is so conducive to extremism, but also at present to the stability of a Switzerland that is so economically, sociologically, faithfully, and culturally diverse. Another reproach often heard suggests that votes would be manipulated by lobbies or certain political parties. However, direct democracy remains more transparent than representative democracy, and populist attitudes seem to win more ground in Switzerland.

II- The Rise of Populism in Switzerland

A- Concept of Populism

-28-

Before addressing right and left-wing populism and analyzing the question of whether populism poses a threat to the direct democracy practiced in Switzerland, it is important to clarify the concept of populism itself. Although most scholars agree that “populism worships the people” (Ionescu and Gellner, 1969:4). There is a challenge to define populism given that the term has been used to describe political movements, parties, ideologies, and leaders. In political science, populism is the idea that society is separated into two groups at odds with one another “the pure people” and “the corrupt elite” (BBC, 2018). In the public debate, there are two dominant interpretations of the term populism, and both are highly charged and negative. In the first, populism refers to the politics of the *Stammtisch* (the pub), i.e., a highly emotional and simplistic discourse that is directed at the “gut feelings” of the people (Mudde, 2004: 542). In the second meaning, populism is used to describe opportunistic policies to quickly please the people or voters – and so buying their support – rather than looking rationally for the best option (Mudde, 2004: 542).

For Steven Levitsky and James Loxton, full populism combines three characteristics. First, populists mobilize mass support via anti-establishment appeals, positioning themselves in opposition to the entire elite. Second, populists are outsiders, individuals who rise to political prominence from outside the national party system. Third, populists establish a personalistic linkage to voters, circumventing parties and other forms of institutional mediation by vesting a single individual with the task of representing the people (Levitsky and Loxton, 2013: 110). Thus, populism is primarily understood as a specific type of discourse or ideology that claims to express popular interests and demands the will of the people against an establishment or elite, which is seen as undermining them and forestalling their satisfaction.

The Argentine political theorist Ernesto Laclau developed his definition of populism. For Laclau, populism is usually about an emancipatory force that is the essence of politics (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:3). In this concept of populism, it is believed to mobilize excluded sectors of society against dominant elites and changing the status quo (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:3). A common approach to defining populism is known as the ideational approach (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:5). In this definition, the term populism is applied to political groups and individuals who make appeals to “the people” and then contrast this group against “the elite” (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:6), who are portrayed as corrupt and self-serving. According to the ideational approach, populism is often combined with other ideologies, such as nationalism, liberalism, or socialism. For Laclau, socialism was “the highest form of populism” (March, 2007:65).

After the fall of the Soviet Union and the Eastern Bloc of the early 1990s, there was a rise in populism across much of Central and Eastern Europe (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:35). In the first multiparty elections in many of these countries, various parties portrayed themselves as representatives of “the people” against the “elite,” representing the old governing Marxist-Leninist parties (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:36). The Czech Civic Forum party, for instance, campaigned on the slogan “Parties are for party members, Civic Forum is for everybody” (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:37). Many populists in this region claimed that a “real” revolution had not occurred during the transition from Marxist-Leninist to liberal democratic governance in the early 1990s and that it was they who were campaigning for such a change (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2017:37). Martin Bull, Director of the European Consortium of Political Research (ECPR), says the emergence of populist parties in Europe could be seen in the early 2000s, but they remained small for several years (BBC, 2018). For him, the swell in support seemed to happen “from 2008 and particularly in 2011, when the banking crisis turned into a sovereign debt crisis” (BBC, 2018). Globalisation, economic pressure, and immigration are the most important factors driving Europe’s populism. Populism has taken hold in large parts of Europe and is posing a dangerous threat to democracy. The rise of the populist parties has already changed the social and economic policies pursued by many countries, especially among Europe’s rights and in the US, particularly during the Trump presidency. There are different variants of the phenomenon: left-wing populism, which emphasizes the anti-elite element, and right-wing populism, which emphasizes hostility towards foreigners and minorities. Therefore, populist parties can be anywhere on the political scene, including left

parties. However, all forms of populism set “the people” against “the others,” but which the others are can vary (Tushnet, 2019: 388). From the left, examples of populists leaders and parties are geographically and historically diverse. In Latin America, the Venezuelan’s late President Hugo Chávez was qualified as a left-wing populist leader. In Europe, there is the Podemos party in Spain and Syriza in Greece. However, the strongest populists today are on the right, particularly the radical right. Politicians like Marine Le Pen in France, Viktor Orbán in Hungary, and the ex-president of America, Donald Trump, campaign against immigration and are not only populists but nativists too. Populism as a political movement combines authoritarian, anti-elite, and nativist tendencies in different ways.

-30-

Populism has created new tensions between nation-states within Europe and begun to put pressure on democratic institutions in a variety of countries that had once been seen as consolidated democracies (Tony Blair Institute for Global Change, 2017). In Switzerland, the phenomenon is manifested by the existence today of several populist parties largely supported by the population. The last decades witnessed a widespread populist attitude in Switzerland.

B Populists Parties in Switzerland

Political discourses play an important role in shaping social beliefs and preferences. Critical discourse analysis emphasizes that ideas, facts, and knowledge are not static but change as the discourses change (Van Dijk, 1995: 17-27). The critical discourse analysis approach teaches us that politicians have a considerable influence on populations. Politicians’ personalities and languages heavily influence the mass. The discourse utilised by populists with charismatic personalities can influence people’s perceptions. For example, Berlusconi’s party was characterized by a strong reliance on the personal image and charisma of its leader. It has therefore been called a “personality party” (Ginsborg 2005:86). The party’s organisation and ideology depended heavily on its leader. Its appeal to voters was based on Berlusconi’s personality more than on its ideology or program (Woods, 2014:42-43). In the case of Switzerland, the most influential populists leaders are usually right-wing leaders. As a matter of fact, these last years witnessed the proliferation of right-wing parties in Switzerland. Generally, parties of the radical right are more active on the political scene. Those from the radical left play only a marginal role. The literature on the radical right of Switzerland has so far focused on the Swiss People’s Party (Bernhard et al., 2015: 123-137), the Ticino

League (Albertazzi, 2006: 133-139), placing them as the most important radical right political parties in Switzerland. The Geneva Citizens' Movement is also among the influential.

As the ground zero of postwar European populism, Switzerland is home to arguably Europe's most consistently successful right-wing populist party, the SVP (Swiss People's Party). The SVP is also known as the UDC (Democratic Union of the Centre). It is a national-conservative, right-wing populist political party chaired by Albert Rösti; the party is the largest in the Federal Assembly, with 65 members of the National Council and 5 of the Council of States. Founded in 1971, for 25 years, the SVP had been steadily building its electoral success through a series of increasingly nation-first, anti-immigration popular referendums (Bernhard et al., 2015: 123-137). The SVP made large gains in the 2015 federal elections, increasing its share of the vote from 26.6% to 29.4% in national elections; with the political mainstream seemingly helpless to halt its advance, Switzerland went to the polls again, demanding the automatic deportation of immigrants found guilty of even minor offenses. Since January 2016, it is represented by two members of the federal government. Under the decisive influence of Christoph Blocher's Zurich wing, the party underwent a process of radicalization in the late 1980s. The SVP adopted a profile that has turned out to be paradigmatic of populist radical right parties across Western Europe (Betz, 1993:413-427). Recently, on 7 March 2021, the SVP campaigned with slogans such as "Stop extremism" to ban face-covering in public. The measure had passed by 51.2% to 48.8% (BBC, 2021).

As early as 1991, in Ticino, appeared a movement that will decline "national-populism" on a local level. Founded in 1991 in an endeavor to challenge the well established and dominant parties of the Ticino (i.e., the Liberals, the Christian Democrats, and the Socialists) as well as to defend the interests of the people of the Italian-speaking canton in 2015, with a vote share of 1.0% at the elections to the National Council, the Ticino League is the second force from the radical right in Switzerland (Mazzoleni, 2005: 209-227). The anti-system and regionalist rhetoric of the Lega dei Ticinesi is exacerbated by its founder, the truculent Giuliano Bignasca. The tribune makes his weekly newspaper *Il Mattino Della Domenica* his main weapon against the institutions and politicians of the canton. In 1995, the Lega found itself faced with a paradox: its oppositional culture and its anti-establishment vocation were put to the test by its electoral scores exceeding the 20% of the vote that allowed it to integrate several municipal executives. The party mainly elects Marco Borradori to the Council of State. In 2011, the Lega became the first

party in Ticino and the only one to place two members in the government. A position it still occupies in 2017 despite the death of its undisputed leader Giuliano Bignasca in 2013 (Bernhard 2017: 512).

As a recent political party that can be described as populist in Switzerland, the MCG (Geneva Citizens' Movement) is the third-largest Swiss radical right party. With a vote share of 0.3% at the federal level, it was founded in June 2005 by Georges Letellier and Eric Stauffer on the eve of the elections to the cantonal government (Bernhard, 2017: 512). The party promised to wipe away cross-border commuters, the political establishment, and criminals (Béguin 2007: 125). Its slogan is "Geneva and Genevans first" (Bernhard, 2017: 512). In 2009, the MCG pursued its spectacular ascent by almost doubling its electoral performance by 14.7% as well as its representation. In 2013, the party fared even better. The rise of its vote share (+4.5%) translated itself into three additional seats. With 19.2%, the MCG became the canton's second-largest party behind the Liberals (22.3%) (Bernhard 2017: 512). In 2018, The MCG held the fifth position with 11 seats (Grand Council of Geneva statistics, 2021).

The purpose of this section was not to give an exhaustive list of political parties in Switzerland but to introduce the reader to the few prominent radical populists parties in Switzerland. Right-wing populism in Switzerland, which is also xenophobic and nativist, is about the challenge to the majority from racial, religious, and ethnic minorities. The agenda of these parties have at least one similarity, which is to overcome the challenge posed by immigrants and minorities to the people as a homogeneous entity.

C Populism: a Threat to Swiss Democracy?

Assessing whether populism is a threat to democracy or not requires distinguishing between left-wing and right-wing populism as both populisms are political ideologies manifested in specific programs and practices. The focus is on right-wing populist parties, as mentioned earlier in this study. The notion of foreign overpopulation, or "Überfremdung" in German, dominated the Swiss political debate from the end of the 1960s until the end of the 1980s (Mazzoleni, 2008: 14-72). Used first by the federal administration, the theme was skillfully recovered by some political tribunes to channel the fears of a part of the population kept away from the economic miracle of the post-war period. The massive installation of immigrant workers in Switzerland represented, according to them, a real danger of dilution of the Swiss identity (Mazzoleni, 2008: 38). These ideological positions will quickly spread

in the public space through systematic recourse to the people, encouraged by the levers of direct democracy (Mazzoleni, 2008: 38). This was followed by the proliferation of extreme right-wing populists. The influence of right-wing populists leaders through discourse emphasizing culture and identities rejecting the outsiders slowly overwhelmed the political scene. Media play an important role in this context. Media, which is an important tool for the emergence of populism, is both a powerful mobilization tool on the masses and an important porter that manages the symbolic construction of ideas and arguments (Mazzoleni, 2008). The speeches of the political actors are reflected in audio-visual and print media and are effective factors in the formation of perceptions and their legitimization. With the influence of the media, populist discourses have the power of framing the agenda and shaping the masses' perceptions through reproduced oral and visual representations. In their introduction to a recent volume on style, mediation, and sociolinguistic change, Mortensen et al. Highlighted that style "always presupposes mediation, but technological media have unique styling resources to shape how meanings are made and interpreted through linguistic and semiotic performance" (Mortensen et al., 2017:1). Therefore, people are a basic category of right-wing populism. As opposed to left-wing populism, which is based on anti-elitism, right-wing populism is people-centered, thus based on people-centrism. Influencing or shaping people's perceptions is primordial in right-wing populist attitudes.

The rise of populism, in general, has its negative and positive effects. Considering the argument of positive effects, in the case of Switzerland, direct democracy practiced favor the proliferation of populist political parties. Moreover, as seen above, many populists are democrats. Populist parties commonly promise to implement more direct democratic procedures to bring politics back to the people and to increase responsiveness, that is, produce political decisions that match citizens' preferences (Caramani, 2017: 54-67; Huber and Ruth, 2017: 462-484; Ruth and Welp, 2013: 2).

In other words, in Switzerland, populism rather reinforces direct democracy. Some populists even argue that for more direct democracy, populism is necessary. It isn't populism that could be a real threat to Swiss democracy, given that the oppressed minority can always bring issues they are concern with and find solutions through referendums. People with a stronger populist attitude are more likely to claims more direct democracy. Steffen Mohrenberg and his colleagues, in their study, explained how populists' attitudes could be a support for direct democracy (Mohrenberg et al., 2018:

3). Using population-based survey data collected in late 2015 in France, Germany, Switzerland, and the United Kingdom (NCCR Democracy, 2016), that is, four Western European democracies experiencing an increase in the popularity of populist arguments, politicians, and parties (Mohrenberg et al., 2018:529), they concluded that individuals with more populist attitudes do also show more support for direct democracy (Mohrenberg et al., 2018: 535). They have chosen to carry their survey in different European countries, including Switzerland, to reach more conclusive results. Society in its diversity can not share a common idea that is desired and accepted by all, so, if they arrived at similar findings for individuals living in different political systems, why the number of populist parties is growing hence become evident.

Conclusion

-34-

Switzerland's vast experience in direct democracy procedures has become an important source of information and inspiration for democracies around the world. From Catalonia to Australia, via California, Berlin, Great Britain, and Turkey, referendums on often controversial topics have multiplied. In an era highly dominated by a wave of populism, today, virtually every European country has a populist party represented in national or regional parliaments. Most are right-wing, like Vlaams Belang in Belgium, the National Front in France, Golden Dawn in Greece, Lega Nord in Italy, the Freedom Party in the Netherlands, and the Sweden Democrats. In Switzerland, it is the Swiss People's Party that has the larger ground. In this article, I asked whether the emergence of populism is a threat to direct democracy culture and practices in Switzerland. To answer this question, I had to clarify both concepts of democracy and populism then seize how direct democracy is functioning in Switzerland and how populism impact this practice. We found that direct democracy practiced favor the proliferation of populist parties, and populist parties drive more populist attitudes among people through democratic levers like media. Therefore, the support enjoyed by populist parties in Switzerland suggests that direct democracy is self-evident with populist attitudes. Given that, in direct democracy, citizens have the opportunity to speak directly on important issues of their lives. It will be interesting to see how the proliferation of populist parties could strengthen the democracy weakened by the lack of alternation in power in the countries of the South. If citizens are consulted directly on important issues that concern them, the evidence in Switzerland shows that there will be more political and social cohesion and stability. But in countries where poverty and insecurity are rife, referendums must treat much more different issues.

References

- Albertazzi, Daniel and McDonnell, Duncan (2008). *Twenty-First Century Populism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Albertazzi, Daniel (2007). "Addressing 'the People': A Comparative Study of the Lega Nord's and Lega dei Ticinesi's Political Rhetoric and Styles of Propaganda", *Modern Italy*, 12(3), 327–347.
- Albertazzi, Daniel (2006). "The Lega dei Ticinesi: The Embodiment of Populism", *Politics* 26(2), 133–139.
- Baudoin, Marie-Élisabeth (2013). "La démocratie directe: entre histoire et avenir" [Direct democracy: between history and future], *Siècles*, 37 <http://journals.openedition.org/siecles/1099> (Accessed 12.07.2021)
- BBC News, (2018). "What is populism, and what does the term mean?", <https://www.bbc.com/news/world-43301423> (Accessed 18.10.2020).
- BBC (2021). "Switzerland referendum: Voters support ban on face coverings in public." <https://www.bbc.com/news/world-europe-56314173> (Accessed 12.07.2021)
- Béguin, Jérôme (2007). *L'extrême droite genevoise: Des origines a nos jours [The Geneva far right: From the origins to the present day]*, Yens-sur-Morges: Cabédita Editions.
- Beramendi, Virginia et al. (2008) *Direct Democracy*, The International IDEA Handbook.
- Fossedal, Gregory (2002). *Direct democracy in Switzerland*, New Brunswick and London
- Bernhard, Laurent (2017). Three Faces of Populism in Current Switzerland: Comparing the Populist Communication of the Swiss People's Party, the Ticino League, and the Geneva Citizens' Movement, *Swiss Political Science Review*, 23(4): 509–525.
- Bernhard, Laurent et al., (2015). "The Populist Discourse of the Swiss People's Party", *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. (Eds.) Kriesi, H. and T.S. Pappas, Colchester: ECPR Press, 123–137.
- Betz, Hans-George (1993). "The New Politics of Resentment: Radical Right-Wing Populist Parties" Western Europe. *Comparative Politics*, 25(4), 413–427.
- Caramani, Daniele (2017). "Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government.", *American Political Science Review* 111(01), 54–67.
- Communication of the Swiss People's Party (2017). "The Ticino League, and the Geneva Citizens' Movement", *Swiss Political Science Review*, 23(4), 2017.
- Coppedge, Michael et al., (2011). "Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach." *Perspectives on Politics*, 9(2), 247–267.
- Cultures Contexts (2017). Switzerland: Pioneer of Right-Wing Populism, available at <https://sites.utexas.edu/culturescontexts/2017/02/05/switzerland-pioneer-of-right-wing-populism/> (Accessed 5.10.2020).
- Woods, Dwayne (2014). The Many Faces of Populism in Italy: The Northern League and Berlusconi. *The Many Faces of Populism: Current Perspectives*. Emerald Group.
- DW, Swiss vote on dehorning cows, 2018, available at <https://www.dw.com/en/swiss-vote-on-dehorning-cows/a-46422841> (Accessed 13.12.2020).

- Federal Statistical Office, election and votes statistics. Available at: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/politics/popular-votes.html#781327098> (Accessed 12.07.2021)
- Ginsborg, Paul (2005). *Silvio Berlusconi: Television, Power and Patrimony*. Verso.
- Grand Council of Geneva statistics (2021). https://en.wikipedia.org/wiki/Grand_Council_of_Geneva (Accessed 14.04.2021)
- Gendzel, Glen (2013). "The People versus the Octopus: California Progressives and the Origins of Direct Democracy", *Siècles* <http://journals.openedition.org/siecles/1109> (Accessed 12.07.2021)
- Giroux, Denis (2013). "Les droits populaires en Suisse : vers un idéal démocratique ? [Popular rights in Switzerland: towards a democratic ideal?]", *Siècles* 37 <http://journals.openedition.org/siecles/1204> (Accessed 12.07.2021)
- Huber, Robert A. and Ruth, Saskia P. (2017). "Mind the Gap! Populism, Participation and Representation in Europe." *Swiss Political Science Review* 23(4), 462-484.
- Ionescu, Ghita, and Ernst Gellner, eds. (1969). *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. New York: Macmillan.
- Kaufmann, Bruno (2019). *The way to modern direct democracy in Switzerland*, House of Switzerland. <https://houseofswitzerland.org/swissstories/history/way-modern-direct-democracy-switzerland> (Accessed 6.05.2020).
- Kaufmann, Bruno et al. (2010). *Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe, ed. 4.
- Kobach, Kris W. (1994). "Switzerland", in David Butler et Austin Ranney, *Referendums around the World*, Washington, The AEI Press, 98-153
- Kuenzi, Renat and Bondolfi, Sibilla (2018). Even the world's best democracy isn't perfect, <https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/international-day-of-democracy-even-the-world-s-best-democracy-isn-t-perfect-/44393624> (Accessed 08.10.2020).
- Leone, Dario (2018). "Swiss to vote (again) on fighter purchase", <https://theaviationgeekclub.com/swiss-to-vote-again-on-fighter-purchase/> (Accessed 28.12.2020)
- Levitsky, Steven & Loxton, James (2013) "Populism and competitive authoritarianism in the Andes", *Democratization*, 20:1, 107-136.
- March, Luke (2007). "From Vanguard of the Proletariat to Vox Populi: Left-Populism as a 'Shadow' of Contemporary Socialism". *SAIS Review of International Affairs*. 27 (1): 63-77. doi:10.1353/sais.2007.0013. S2CID 154586793.
- Mazzoleni, Oscar (2008). *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la "nouvelle" UDC [Nationalism and populism in Switzerland. The radicalization of the "new" SVP]*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (2nd edition).
- Mazzoleni, Oscar (2005). "Multi-Level Populism and Centre-Periphery Cleavage in Switzerland", *Challenges to Consensual Politics: Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region*, (Eds.) Caramani, D. and Y. Mény, Bruxelles: Peter Lang, 209-227.
- Mohrenberg, Steffen et al., (2018). *Love at First Sight? Populism and Direct Democracy*. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3375589> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3375589>
- Mortensen J, Coupland N, Thøgersen J (eds) (2017). *Style, mediation and change: socio-linguistic perspectives on talking media*. OUP, Oxford.

- Mudde, Cas; Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780190234874.
- Mudde, Cas (2004). "The Populist Zeitgeist, Government and Opposition". *Government and Opposition An International Journal of Comparative Politics*. Cambridge University Press
- Rousseau J.J. (1965). *Du contrat social [Social Contract]*, livre 4, chapitre 1er "Que la volonté générale est indestructible", Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade
- SWI (2018). "How direct democracy has grown over the decades". Berne, Switzerland: swissinfo.ch – the international service of the Swiss Broadcasting Corporation.
- SWI (2005). Swiss vote to join Schengen area. <https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-vote-to-join-schengen-area/971128> (Accessed 12.07.2021).
- SWI (2014). Le long chemin de la démocratie directe en Allemagne [The long path to direct democracy in Germany] https://www.swissinfo.ch/fre/democratiedirecte/la-suisse--un-modele_le-long-chemin-de-la-democratie-directe-en-allemande/40573008 or Jens Hielscher, in Berlin, swissinfo.ch
- Ruth, Saskia, and Welp, Yanina (2013). "How participative are Latin American Populist's in public office?" ECPR General Conference, Glasgow.
- Schmitter, Philippe C. and Karl, Terry L. (1991). "What Democracy is...and is Not", *Journal of Democracy*.
- The Local, (2018). How Switzerland's direct democracy system Works, <https://www.thelocal.ch/20180523/how-switzerlands-direct-democracy-system-works> (Accessed 19.11.2020).
- The New York Times, (2009). Swiss Ban Building of Minarets on Mosques, <https://www.nytimes.com/2009/11/30/world/europe/30swiss.html> (Accessed 18.11.2020).
- Tushnet, Mark (2019). Varieties of Populism. *German Law Journal*. 382–389 doi:10.1017/glj.2019.27
- Tony Blair Institute for Global Change, (2017). "European Populism: Trends, Threats and Future Prospects", Report, <https://institute.global/insight/renewing-centre/european-populism-trends-threats-and-future-prospects> (Accessed 28.11.2020)
- Van Dijk, Teun A. (1995). Aims of Critical Discourse Analysis. *Japanese Discourse*. 1, 17-27.

EVALUATION OF NATO INTERVENTION IN KOSOVO BY CRITERIA OF RESPONSIBILITY TO PROTECT



Mustafa Burak ŞENER*

ORCID ID: 0000-0002-6527-4649

Geliş Tarihi / Received: 22.06.2021 - Kabul Tarihi / Accepted: 15.08.2021

-38-

Abstract

During the breakup process of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (FRY), the bloody war started first in Croatia and then in Bosnia (1992-1995), then spread to Kosovo. By 1998, a civil war broke out in Kosovo between the Albanian militia forces, the Kosovo Liberation Army, and the Serbian army, police, and militia forces under the identity of Yugoslavia. As a result of the failure of the mediating efforts by the international organizations, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) had commenced military intervention on March 24, 1999, to stop the increasing civilian deaths and increasing attacks. This intervention of NATO has sparked discussions in both political and academic dimensions but is defined by the Independent International Commission on Kosovo (IICK) as “illegal but legitimate”. Following the NATO intervention, which has been under discussion since the day it was made, the concept of Responsibility to Protect has been accomplished in 2001 with the report prepared by the International Commission for Intervention and State Sovereignty (ICISS). According to the Responsibility to Protect report, it has set six criteria for a military intervention to be considered legitimate. The report also mentioned that NATO’s intervention in Kosovo contributed to the birth of this concept. In the literature, many scholars claim that is to justify NATO’s intervention in Kosovo. However, the question here is whether NATO’s intervention in Kosovo is in line with the criteria in the report and is legitimate. In this study, Kosovo intervention is evaluated on the Criteria of Responsibility to Protect, which legitimizes military intervention, and examined how appropriate the intervention is to the principles.

Key Words: Kosovo, Responsibility to Protect, Humanitarian intervention, NATO, Legitimacy.

* M.A., Ph.D. Student, Eötvös Loránd University, Budapest-Hungary,
buraksener1626@gmail.com

NATO'NUN KOSOVA'YA MÜDAHALESİNİN KORUMA SORUMLULUĞU KRİTERLERİNE GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ



Özet

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin (YSFC) dağılma sürecinde önce Hırvatistan'da ardından Bosna'da (1992-1995) başlayan kanlı savaş daha sonrasında Kosova'ya yayıldı. 1998 yılına gelindiğinde, Kosova'da Arnavut milis güçleri, Kosova Kurtuluş Ordusu ve Yugoslavya kimliği altındaki Sırp ordusu, polisi ve milis güçleri arasında bir iç savaş çıktı. Uluslararası kuruluşların arabuluculuk çabalarının başarısızlığı sonucunda Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), artan sivil ölümleri ve artan saldırıları durdurmak için 24 Mart 1999'da askeri müdahaleye başladı. NATO'nun bu müdahalesi hem siyasi hem de akademik boyutlarda tartışmalara yol açtı, ancak Kosova'ya ilişkin Bağımsız Uluslararası Komisyon tarafından "yasadışı ama meşru" olarak tanımlandı. Yapıldığı günden bu yana tartışılan NATO müdahalesinin ardından 2001 yılında Uluslararası Müdahale ve Devlet Egemenliği Komisyonu (ICISS) tarafından hazırlanan raporla Koruma Sorumluluğu kavramı hayata geçirildi. Koruma Sorumluluğu raporuna göre, askeri bir müdahalenin meşru kabul edilmesi için altı kriter belirlenmiştir. Raporla ayrıca NATO'nun Kosova'ya müdahalesinin bu kavramın doğmasına katkıda bulunduğu belirtilmiştir. Literatürde birçok araştırmacı bunun NATO'nun Kosova'ya müdahalesini haklı göstermek için olduğunu iddia etmektedir. Ancak buradaki sorun NATO'nun Kosova'ya müdahalesinin rapordaki kriterlere uygun ve meşru olup olmadığıdır. Bu çalışmada, Kosova müdahalesi, askeri müdahaleyi meşru kılan Koruma Sorumluluğu kriterleri üzerinden değerlendirilecek ve müdahalenin bu ilkelere ne kadar uygun olduğu incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Kosova, Koruma Sorumluluğu, İnsani Müdahale, NATO, Meşruiyet.

I. Introduction

The principle of non-interference with state sovereignty has been modernized with the Peace of Westphalia, and the understanding that state sovereignty includes the power to kill within the sovereign territories has prevailed until the post-cold war period. Although the 1945 UN Charter is sensitive to human rights, it could not go beyond reflecting the traditional view. As stated in Article 2 (7), “*Nothing should authorize intervention in matters essentially within the domestic jurisdiction of any state.*” While the founders of the UN focused on and took measures against the threats of the states to wage war against each other, no detailed attention was paid to the violence that could occur within the sovereign state (Evans, 2008: 16). Only in exceptional cases, the UN founders permit interference against state sovereignty. The UN Security Council may decide to use force against the state that considers threatening to peace and security. As stated in the 41st and 42nd articles of the UN Charter, the Security Council may take a military intervention decision in order to ensure security and peace (Orallı, 2014: 117). Nevertheless, the issue of which actions constitute the use of force is also an unregulated issue. It is incumbent upon the Security Council to determine which actions constitute the threat of force. However, it is not clear what criteria the Security Council takes in making this determination (Taşdemir, 2006: 107).

In addition, the fact that five permanent countries in the Security Council have veto power causes blockages in the UN peacekeeping mission. While this deadlock continues in the UN Security Council, the sovereign state is free to act as it wishes (Ng, 2019: 7). During the Cold War, the frequent use of veto power in the Security Council severely restricted its power to intervene to ensure peace and security. Between 1945 and 1989, permanent members exercised their veto rights 192 times (Blätter and Williams, 2011: 305). Since the end of the Cold War, nearly 180 countries have demanded a change of veto power and reform the UN structure accordingly, yet Security Council members have not fulfilled these demands to protect their self-interests (Ng, 2019: 1,8). On the other hand, the international community started to become more sensitive due to the changes in political and moral norms after the end of the Cold War in the 1990s (Pattison, 2010: 1).

With the arrival of 1990, not only wars between states but also civil war and civil disorder have become an international security problem. However, during this period, due to the habits brought by the right not to intervene in the state authority, the incidents that took place in Somalia in 1993, Rwanda

in 1994, and Srebrenica in 1995 were incomplete and insufficient. Afterward, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) intervention in Kosovo in 1999 without authorization of the Security Council brought about a deep legitimacy debate in the international agenda (Evans, 2008: 17-18). Once after the intervention, the Independent International Commission on Kosovo (IICK) undertook a comprehensive assessment of the intervention and crux of the conflict. Consequently, it is stated by the Commission the intervention was against the international law but deduced that the intervention was 'illegal but legitimate' (Hehir, 2008: 47-48).

Since the concept of Responsibility to Protect (RtoP) did not accomplish during the intervention, it was not possible for the international community to base the intervention on this concept. Nonetheless, the lack of a clear legal basis for the intervention has greatly influenced the emergence of the concept of RtoP. As the RtoP report indicated, NATO's intervention in Kosovo contributed to the emergence of the report (RtoP, 2001: VII). As for, the aim of this study is to analyze how well the intervention itself is compatible with RtoP principles.

II. The Evolution of the Responsibility to Protect

The crisis in Kosovo has dominated the international political agenda and has been a significant subject of debate. In this regard, international law and UN procedures have been strikingly questioned in particular because of the ineffectiveness of the UN system in Somalia, Rwanda, and Srebrenica, and strong movement for human rights has been increased that demands pro-active humanitarianism (Hehir, 2008: 48; Evans, 2004: 78).

In response to rising pro-active human rights demands, Kofi Annan submitted petitions to the UN General Assembly in 1999 and 2000 to build consensus on how to approach the international community against human rights violations. Therewithal, in his speech at the 54th session of the UN General Assembly in September 1999, also repeated in his 2000 Millennium report, Kofi Annan directed a striking and resounding question on this issue; *"...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?"* (RtoP, 2001: VII; Annan, 2000: 47-48). In fact, the example given by Kofi Annan in Rwanda and Srebrenica is an intimation to the criticism of the Kosovo intervention (Cazala, 2018: 69).

In order to seek an answer to the question left unanswered by the Secretary-General, the Canadian government has established an independent commission of international experts under the leadership of former Australian Foreign Minister Gareth Evans and UN high-level official Algerian diplomat Mohammed Sahnoun. The report published by The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) in December 2001 developed a new perspective on the dilemma of humanitarian intervention and state sovereignty and proposed a new definition for the concept of sovereignty. Accordingly, state sovereignty is not transferred, but it brings along some responsibilities. These responsibilities are divided into two as internal and external responsibilities. Internal responsibility is defined as the protection of the fundamental rights of individuals living within the borders of each state, while external responsibility is defined as the responsibility of states to international organizations in fulfilling the responsibility to their citizens. Accordingly, state authorities are responsible for their actions to the international community through the UN (RtoP, 2001: 13; Cazala, 2018: 69).

The Commission expressed that the concept of Responsibility to Protect is much more than military intervention. It strengthened Responsibility to Protect principles with the principles of “responsibility to prevent”, “responsibility to react”, and “responsibility to rebuild”. Accordingly, “responsibility to prevent” for preventing human rights violations entails the “responsibility to react” for the international community to react against human rights violations, and the “responsibility to rebuild” for the international community after the intervention. These responsibilities were stated as a responsibility to be fulfilled by states and the international community rather than the right to intervene (RtoP, 2001: 17; Evan, 2008: 19). In addition, the Commission has established six criteria for the fulfillment of these responsibilities and the legitimacy of military intervention. These six criteria are listed as the just cause, proportionate means, last resort, reasonable prospects, right intention, and legitimate authority (Pattison, 2010: 33). Hereunder, for the intervention to be considered legitimate, the interventionists must meet all these criteria. Even if it does not meet only one of these criteria, it is a justification for the intervention not to be considered legitimate (Ibid, 34).

Accordingly, the Kosovo intervention is considered “illegal but legitimate” by the interventionists and contributed to the creation of the RtoP report, this study examines how the intervention is compatible with the RtoP report and its “legitimacy” principle. First, the process leading up to the NATO intervention will be analyzed for a better understanding of the study. Accordingly,

the six criteria which are needed for the legitimacy of military intervention will be examined. Finally, it will be specified whether the intervention can be considered legitimate based on the concept of Responsibility to Protect.

III. The Process Leading up to the NATO Intervention: A brief overview

The dispute between Albanians and Serbs comes from the fact that both sides want to claim on Kosovo and send the other out of it. This dispute is also the source of the cycle of revenge that began after the first side to take its opportunity to attack. Serbs, who see Kosovo as the “cradle of Serbian civilization”, claim that they came in the 6th and 7th centuries and Albanians later (Judah, 2008: 19, 31; Bideleux and Jeffries, 2007: 514). Albanians, on the other hand, consider themselves one of the oldest settling nations in the Balkans. They claim that Kosovo is theirs and that Serbs should leave Kosovo (Bideleux and Jeffries, 1998: 6-42).

These hostile relations between the two communities continued until Yugoslavia’s form of governance became a federal republic in 1945. Under Tito’s leadership, he moved on to the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) on 29 November 1945. In the 1960s, under increasing pressure from Kosovars, Tito implemented a policy of reconciliation rather than a policy of pressure on Kosovo (Woehrel, 1999: 4). Therefore, there was no crisis that could lead to a civil war, even though tense relations continued until Tito’s death in 1980. Therewithal, after Tito’s death, the rise of Milosevic in the political arena, and the Serbian police majority in Kosovo, has resulted in Serbs with state power returning to their advantageous positions. Albanian uprisings, which escalated following the abolition of Kosovo’s autonomy in 1990, have been harshly suppressed by the police and sometimes the military (Ramet, 2002: 317; Bideleux and Jeffries, 2007: 532).

The actions that took place in Kosovo during the Tito era were aimed more at gaining rights within Yugoslavia. After Tito’s death, Kosovo Albanians realized that they could not claim any more rights (Savaş, 2001: 102). Therefore, participation in Kosovo Liberation Army, founded in 1993, increased (Vickers, 1998: 278). As the target of the attacks by Albanian militias turned to civilians, it encountered interventions by Serbian police and the Yugoslav army, and clashes began. This whole cycle of revenge started the war in June 1998 when Yugoslav armies entered Kosovo (Yalim, 2019: 121).

Upon the increasing violence of the war, the words of US Presidents Bill Clinton and Albright, who made it clear on March 19th that the Srebrenica genocide would not be allowed to take place again, were now a precursor to the future of intervention (Ramet, 2002: 327). Milosevic was already waiting for the attack and was bringing more Serbian volunteers into his military forces. According to the United Nations Security Council reports, the number of displaced Albanians, which by then had been 250,000, continued to rise as fighting intensified (Judah, 2008: 87). On March 24, 1999, after Richard Holbrooke, who was appointed by US President Clinton, failed to get results from his last attempt to persuade Milosevic to come to an agreement, an attack team of nineteen members of NATO has begun bombing FRY (Ramet, 2002: 327).

-44-

In addition, in the interview with Aidan Hehir, the scholar evaluated the process briefly that leading the Kosovo War and finally NATO intervention, *“Essentially it can be broken down into the following: in 1990 the Kosovo Albanians declared Kosovo to be independent in response to Milosevic rescinding the province’s autonomous status as established by the 1974 Constitution. The declaration was ignored by the international community. In December 1991, the outgoing US President Bush issued the “Christmas warning” to Milosevic, which stated that the US would intervene if the government in Belgrade used force in Kosovo. This amounted to very little in practice, and up to 1995, Kosovo was again basically ignored. At the Dayton conference in 1995, the US brokered a deal to bring peace to the Balkans, especially Bosnia. The agreement made no mention of Kosovo. This suggested to some Kosovo Albanians that the pacifist policies pursued by Ibrahim Rugova were futile and force was required. Thereafter the KLA began to attack Yugoslav forces in Kosovo. This led to a steady increase in the violence in Kosovo as Milosevic’s forces responded in a very heavy-handed fashion. By 1998 the situation had deteriorated significantly; in October of that year, Holbrooke brokered a deal between the KLA and Milosevic; the KLA essentially used the deal and the ceasefire to regroup and began to violate some of the provisions therein. Milosevic again responded in a very heavy-handed fashion culminating in the Racak massacre of January 1999. This led to renewed international interest and the convening of the talks at Rambouillet. These talks failed when Milosevic refused to sign, but the Albanians did. Thereafter NATO launched air-strikes in March 1999”* (A. Hehir, personal communication, December 3, 2020).

IV. Evaluation of the Intervention by Criteria of Responsibility to Protect

A. Just Cause

In the past, proposals for action for human security purposes have been made for a wide variety of causes, including a wide range of conditions and in response to them. The Commission's opinion is that there should be few exceptions from the policy of non-intervention. Military action for human security reasons must be treated as an unprecedented and unusual measure, and severe and irrecoverable injury to human beings must exist or be imminently likely to exist in order to be justified. Accordingly, the Commission considered it a just cause for military intervention in cases of loss of life and ethnic cleansing on a large scale. The Commission described the "large scale" of these violations as "threshold criteria" for the military intervention (R2P, 2001: 31-32).

The reason why the only large scale of ethnic cleansing and deaths are considered just causes for intervention under the report is to ensure that military intervention will take place as a last resort and in very crucial situations. However, the issue of how large ethnic cleansing should be or how many people should die is not fully defined. This is because if the lower limit is placed, people are subjected to a great ethnic cleansing or killed; however, since the lower limit cannot be reached, the international community will not have the authority to react and will be considered to have no just cause to intervene (Evans, 2004: 85). Also, it should be stated that in circumstances of human rights abuses such as systemic racial discrimination or political injustice that fell short of outright killing or ethnic cleansing, the Commission did not stipulate as to the "just cause" threshold. In this regard, such violations may be involved in a variety of sanctions, including political, economic, or military sanctions, but these are not cases that justify military action to protect people (Ibid).

Accordingly, in order to determine whether there is a just cause principle in Kosovo, loss of life and ethnic cleansing on a large scale must be required, as the Commission stated in the report. According to Becker, ethnic cleansing is defined as "*the elimination of an unwanted group from society, as through genocide or forced migration*" (as cited in Humayun, Becker, 2018: 65). Accordingly, genocide and forced migration cases in Kosovo need to be examined.

The process of ending Kosovo's autonomous status in 1989 and subsequent mass dismissal of Kosovo Albanians were forced Albanians to immigrate out of the region (Abrahams, 2001: 27-29). In this regard, as a result of political pressures and economic and social insecurities, Albanians who make up the majority in Kosovo were aimed to leave the region. As a matter of fact, it was stated that 400.000 Kosovo Albanians had left the region by 1993 (The Independent International Commission on Kosovo, 2000: 47).

Afterward, the conflict dimension of the Kosovo crisis peaked in February 1998, when fighting between Serbian security forces and Kosovo Liberation Army militants became more concentrated. During this period, both sides of the conflict took actions that led to human rights violations. More than 300.000 people have been displaced in Kosovo as of September 1998 due to the impact of the conflict and human rights violations (Morris, 1999: 14). Furthermore, the killing of forty-five civilian Albanians by Serbian forces in Racak in mid-January 1999 has caused Western states to take action on more effective measures to end the conflict (Bellamy, 2002: 14).

Finally, according to the report of *Under Orders: War Crimes in Kosovo* that collaborates with the Science and Human Rights Program of the American Association for the Advancement of Science (AAAS) and utilize above 600 interviews of Human Rights Watch for the war crimes, the policy of murder, devastation, and "ethnic cleansing" by the Serbian and Yugoslav regimes was planned and well-coordinated (Abrahams, 2001: XX). Considering all these circumstances, it can be referred that the international community has the right to criteria of "just cause". As a matter of fact, when asked in the interview whether the international community had therefore fulfilled NATO's "just cause" principle, Alexander J. Bellamy stated, "*I'd say NATO had a just cause – to prevent and ethnic reverse cleansing,*" while Aidan Hehir stated, "*The cause was clearly just; the Kosovo Albanians had suffered terribly for many years and were subjected to a brutally oppressive regime*" (A.J. Bellamy, personal communication, December 7, 2020; A. Hehir, personal communication, December 3, 2020). Thereby, two academics, who are well-known with the RtoP studies, mentioned that NATO intervention was in line with the "just cause" principle of the report.

B. Proportionate Means

According to the criterion of proportionate means specified in the report; interventionists should use force most effectively and quickly, using as little

force as possible, without going outside of the international law, and caring about the human dimension of intervention. Therefore, the duration and intensity of the operation should be determined in such a way that civilians are not affected and the political structure of the target state is not interfered with. On the other hand, all principles of international humanitarian law must be observed during the intervention. As there are a specific reason and purpose of the intervention, its scope should be limited to this without reaching the entire state dimension. Since the operation involves such a limited target and event, its standards must also be higher (RtoP: 2002: 37).

When assessing whether the Kosovo intervention is proportionate means; the first matter that needs to be emphasized is that NATO planes flying from an altitude of 15,000 feet killed civilians. More than 500 civilians died in Serbia, Kosovo, Montenegro, and Vojvodina due to the direct impact of the bombardment. In addition, the first three weeks were bombardment, which failed to weaken Serbian forces, on the contrary, inflaming Serbs' feelings of vengeance; indirectly killed 400 Albanian civilians. Besides, according to the NATO records, one million people were forced to leave Kosovo (Human Rights Watch, 2000: 5-23; Cohn, 2002: 80, 81, 95). Moreover, the bombing of Serbian Television RTS and the Chinese embassy, which NATO claimed to be an accident, increased civilian casualties and caused into question the principle of proportionality of the intervention (Human Rights Watch, 2000: 24; Cohn, 2002: 100). Besides, uranium, and marble bombs, which were forbidden to use, were used during the bombing. It is estimated that birth defects increased by 250% due to chemical weapons used by NATO. It is believed that the cancer rate has doubled. Therewithal, the bombing of chemical, petrochemical, oil, and gas refineries caused great pollution in the big cities, and it affected the population's health on a large scale (Human Rights Watch, 2000: 57; Cohn, 2002: 101-102).

On the other hand, the view that intervention does not contradict the principle of proportionality also prevails. Accordingly, it is argued that the intervention is not directly contrary to the principle of proportionality, since NATO's goal in the intervention is not to kill more civilians, but to prevent civilian deaths (Heinze, 2004: 552, 553). In this context, it is claimed that NATO has achieved far more than the damage done during aerial bombardment. It resulted in the rescue of many more civilians from civilian deaths caused by shelling (Kwan, 2016: 13, 14). In addition, it is referred that airstrike was a quick option and that flying planes from an altitude of 15,000 feet during the bombing were necessary to protect them from the Serbian air defense

system. Accordingly, although the intervention prevented a small number of civilian deaths, it prevented ethnic cleansing, which could have severe consequences (Barkawi, 2000: 308, 309). Based on these reasons, there is also the opinion that the intervention was proportional or partially proportional (Xhaferaj, 2013: 77; Günal, 2010: 153).

-48-

Indeed, there is no consensus in the literature on whether the proportional means criterion agrees with the NATO intervention. While some scholars claim that civilian casualties are likely due to the nature of the military intervention and the intervention was proportional, others argue that the intervention does not match the criterion of proportionality determined by the report. Accordingly, to the question of whether the intervention was proportionate or not, Alexander J. Bellamy stated that the intervention is in line with the proportionality criterion with the following words, *"I can say that NATO's aims are limited and proportional."* On the other hand, according to Aidan Hehir the intervention did not meet the criterion of proportional means; he noted that NATO committed violations of the law of war during the intervention, and although this intervention stopped the persecution of Kosovo Albanians, the way they did so exposed people to increased danger (A.J. Bellamy, personal communication, December 7, 2020 - A. Hehir, personal communication, December 3, 2020).

In the opinion of the author, considering the Commission's statements on proportionate means, in which it observed fundamentally human rights, it is not possible to mention that the intervention is fully compatible with the principle of proportionate means.

C. Last Resort

According to this criterion, the sanctions that can be imposed before military intervention must be applied. This should not be understood as an obligation to try all sanctions individually since, under all conditions, the international community may not have time to implement all sanctions individually. Nonetheless, under all conditions, there must be reasonable grounds to believe that even though the measure had been applied, it would not have accomplished (RtoP, 2002: 36).

The issue of whether NATO intervention was the last resort is examined, it is seen that both the international community and the UN tried to reach an agreement with Milosevic from the start of the conflict until 24 March 1999, when the intervention began.

To start with, the United States (US) started economic sanctions for human rights abuses and disorder in FRY in 1991 to stop the war in Croatia. Meanwhile, this was initially seen by the European Community (EC) as FRY's internal issue but calls for reform were being made. Afterward, because of FRY's failure of reforms and the continuation of heavy human rights, economic sanctions were decided by the EC in 1991 (Bellamy, 2002: 20-22). In the following period, in the process leading up to the 1998-1999 war, the international community repeatedly called the parties to meet and continued their mediation efforts to prevent the tension between Kosovo and Serbia (Ibid, 37-66). Nevertheless, gross human rights violations particularly have increased significantly in the 1998-1999 Kosovo war. Additionally, previous sanctions are important for the principle of "responsibility to prevent". Because FRY's stance during the civil turmoil was a precursor to its actions in the 1998-1999 Kosovo War. As Timothy Garton-Ash stated, "*anyone who was in Kosovo, as I was, in the winter of 1998-1999 could see that there was a humanitarian disaster*" (as cited in Hehir, Garton-Ash 2008: 85).

During the 1998-1999 Kosovo War, the growing interest of the international community was directly proportional to the human rights violation in Kosovo (Bellamy, 2002: 68). As a result of these human rights violations, on October 16, 1998, Richard Holbrooke reached an agreement with Slobodan Milosevic that authorized the deployment of the Kosovo Verification Mission of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (Ibid, 69). However, the atmosphere was tensed because of the attacks of the Kosovo Liberation Army against civilians. In the process, Milosevic refused Holbrooke's and the EU's mediation requests (Ibid: 71, 75, 111). Also, in 1998, United Nations Security Council (UNSC) expressed its concern with its decisions. Accordingly, UNSC resolutions 1160 (UN, 1998a), 1199 (UN, 1998b), 1203 (UN, 1998c) could not prevent human rights violations in Kosovo.

As a breaking moment in this process, the Serbs' attack to the village of Racak ended the ceasefire from October 1998. In its report dated January 15, 1999, the OSCE Kosovo Verification Mission held Federal Yugoslav Republic soldiers and Serbian Special police responsible for the massacre that killed 45 Albanians in the village of Racak (United Nations, 1999).

Finally, the negotiators agreed on one more push to make an agreement in the aftermath of Racak. In the town of Rambouillet in Paris, Serbs and Albanians were called upon to meet. According to the Rambouillet talks, Kosovo would become an autonomous part of Serbia, and the region would

be secured by NATO, and the KLA would be disarmed. At the end of the talks, which began in February 1999, while Kosovo Albanians agreed to sign the Treaty of Rambouillet, the Serbs refused, and thereupon, NATO implemented its decision to intervene (Judah, 2008: 84-85).

According to the two personal communications regarding the last resort criterion of the intervention, while Aidan Hehir indicated, *“it very much depends on what the goal was. If it was to stop violence in Kosovo, then I think more diplomatic effort could have secured that (but Kosovo remaining part of a Milosevic led Yugoslavia would have been very difficult to sell to the Kosovo Albanians who justifiably wanted their own state). But if the intention was to remove Kosovo from Belgrade’s control and establish a NATO base in the Balkans, then clearly all the diplomatic avenues had been closed off”*, Alexander J. Bellamy stressed *“with the collapse of talks and resumption of ethnic cleansing there were few viable alternatives to force – besides standing aside and allowing the FRY to prevail”* (A.J. Bellamy, personal communication, December 7, 2020; A. Hehir, personal communication, December 3, 2020).

Although there are number of opinions in the literature that claim intervention does not accord with the principle of last resort, the report stated that all possible sanctions do not have to be imposed one by one and do not need to wait until the last moment. Hereunder, it is necessary to point out that the report was created in a humanistic manner. It was clear at the time that the massacre could not be stopped by sanctions when the Yugoslav government’s actions were considered. Therewithal, the international community has imposed the necessary sanctions and has not been obtained a result. Therefore, it can be understood that the intervention meets the principle of last resort.

D. Reasonable Prospects

According to this criterion, before the intervention of wide-scale death and ethnic cleansing within a state, it should be measured whether success can be achieved if the intervention takes place. An intervention in which the situation after the intervention is likely to worsen from the situation before the intervention and which is predicted to be unsuccessful is not considered legitimate. In other words, if there is no chance of success, there is absolutely no such thing as interference for human rights violation. Since the goal of intervention is a limited military operation aimed at the target than the all-out war (RtoP, 2002: 37). In order to examine whether the intervention is

compatible with this principle, it is necessary to analyze NATO's operational force and touch upon how-well planned the operation.

First, it must be emphasized that among the NATO members, there was consensus on the idea that force must be used. In October 1998, this consensus was activated with the NATO Council's resolution to approve the Activation Order (Bellamy, 2002: 96).

While the use of only air operations in the intervention seemed to be a factor that reduced the chances of success, it was easier to convince the NATO members and the American public opinion to the air operation only. In addition, a limited air operation would not cause the deaths that a ground operation could cause (Ibid: 157-159). As it is known, the USA had to withdraw due to the public reaction as a result of its military losses in Somalia, 1991. Therefore, in terms of the stability of the intervention, an air offensive is a factor that increases the chances of success compared to a ground offensive.

Despite the sympathy of many countries from the Non-Aligned movement to Milosevic, the international community was in NATO's favor due to gross human rights violations of FRY. In addition, the people of Kosovo supported the intervention. This situation significantly increased the chances of success (Bellamy, 2002: 167; Judah, 2008: 86).

Although Milosevic expects Russian support against the NATO alliance, which is made up of the world's most powerful states, the Federal Republic of Yugoslavia's heavy human rights abuses has reduced that the possibility of Russia's reprimand to NATO. FRY insufficient air power against the bombardment indicated that the course of the war would be in favor of NATO (Bellamy, 2002: 179; Judah, 2008: 85).

Two interviews were done on this issue, and both scholars confirmed that NATO meets the Reasonable Prospects criterion. In this respect, Aidan Hehir evaluated by saying, "*NATO was always going to prevail over the Yugoslav army so long as they ensured none of their own personnel were killed, thereby preventing a 'let's retreat' Somalia like scenario*", while Alexander J. Bellamy stated that "*Clear that NATO could expect to win given the balance of forces*" (A.J. Bellamy, personal communication, December 7, 2020; A. Hehir, personal communication, December 3, 2020).

E. Legitimate Authority

According to this criterion, the legal legitimacy criterion of intervention must be based on justified authority. Accordingly, the intervention must obtain

UNSC approval before it is carried out. The report stated that its aim was not to find alternatives to the Security Council but to enable it to work more effectively (RtoP, 2002: XII). According to the report, although it sympathizes with other solutions in the event of a deadlock in the Security Council, in the 2005 World Summit Outcome, it is stated that the legitimacy of the use of force can only be provided by the Security Council (RtoP, 2002: XIII; United Nations, 2005: 30). Thus, Kosovo intervention cannot be considered legitimate, according to a resolution taken at the 2005 United Nations General Summit, as lack of the Security Council authority for the intervention.

On the other hand, according to the report, the second source of authority indicated after the UNSC is the United Nations General Assembly. In this respect, in case the UNSC's authorization does not take place, the issue is discussed in the General Assembly in the "Emergency Special Session" and as part of the "Uniting for Peace". Due to the lack of authority of the UN General Assembly to order intervention, the outcome there will not be binding, however, since this decision was taken with a majority of 2/3, it is thought that a resolution that has received such large number of acceptances from UN members will set an example for the UNSC (RtoP, 2002: 53).

During this period, Canada proposed, the problem could be taken to the UN General Assembly, and a "Uniting for Peace" decision could be taken, as was the case in 1950. However, the United States and then the United Kingdom rejected this plan. Because there was a possibility that the Non-Aligned Movement states, Russia and China, and their satellite states might not agree to the intervention in FRY in the General Assembly (Manulak, 2009: 569).

In case the UN General Assembly also does not promote intervention, regional organizations have the authority to intervene. Since it is the neighbors of that state that suffers the most from conflicts, deaths, and ethnic cleansing within a state, the report leaves the authority to intervene to the regional states there. In addition, the area of responsibility of regional organizations' borders is framed as the boundaries of the organization. Nonetheless, giving an example from the NATO, it states that an intervention within its borders that can only be made to a non-member state is a much more complex situation, and in this case, does not clearly state whether the intervention can be considered legitimate (RtoP, 2002: 53-54).

Finally, the report stated that when faced with a situation in which the UNSC, the General Assembly, or regional organizations do not intervene,

the intervention of the ad hoc coalition or individual states is very difficult to be accepted by the international community (Ibid, 54).

Regarding Kosovo intervention, the report emphasized that it would be preferable to conduct the intervention under the authority of the Security Council or the General Assembly (Ibid). Considering all this, Kosovo intervention without the authority of both the Security Council and the General Assembly does not accord with the criterion of legal legitimate. Although there are sources in the literature that argue the UNSC's decisions on Kosovo give the authority to intervene, the Security Council resolutions do not authorize intervention. In resolution 1203, the Security Council stated that the unresolved situation in Kosovo poses a constant threat to peace and security in the region and stated that it supports the agreements that Yugoslavia has made with NATO and the OSCE to monitor the implementation of resolution 1199. In this regard, no authority was given to NATO or other states (Ertuğrul, 2016: 455).

In an interview with two well-known academics in the field, they stated that NATO did not meet the legitimate authority criterion. Accordingly, the question of the legitimate authority of NATO, Alexander J. Bellamy responded, *"This is the most difficult area since the intervention was not authorized by the UN and so lacked legal legitimacy"*, while Aidan Hehir stated, *"NATO did not have Security Council authorization. It was very clearly illegal. But as the Independent International Commission on Kosovo stated later it was "illegal but legitimate". This highlights the problem with the right authority principle – and the just war framework more generally – insofar as it shows that this is an inherently subjective determination."* (A. J. Bellamy, personal communication, December 7, 2020; A. Hehir, personal communication, December 3, 2020).

-53-

F. Right Intention

According to this criterion, the purpose of military intervention in order to be a legitimate humanitarian intervention must be only to stop or prevent people from suffering. If there are purposes such as changing borders, supporting one of the conflicting parties, overthrowing a regime, occupying a piece of land, that intervention cannot be considered legitimate. However, in the case of no choice but to occupy land in order to intervene, the goal should not be a permanent occupation, and when the hostilities between the conflicting parties are over, the territory must be left to the sovereign owner or, if this is not possible, to the UN interim administration (RtoP, 2002: 35).

Whereas it is not possible to reach a clear decision as to whether the right intention is the same as the stated intention, the report also formed the sub-principles of this criterion. The first is the principle of joint intervention since when a single state intervenes, it is likely to intervene in its interests. The second is that the people, who were intervened to prevent them from being harmed, also must be willing to this intervention. In addition, interventionist states may intend to stop problems such as refugee influx, terrorism, pandemic in the country to be intervened. These intentions for interveners are accepted in case it is secondary intent after the intention of stopping people's suffering and protecting their lives (Ibid, 36).

-54-

On the other hand, although the right intention criterion is similar to the just cause criterion in terms of goals, there are differences between them. In this context, having a just cause is not a situation that legitimizes war. In an intervention performed according to the just cause, the primary motivation should be due to the condition based on the just cause. For example, in the face of genocide taking place in a country, it gives rise to a justified reason. Accordingly, the primary motivation of interventionists must be to stop this genocide in order to provide the right intention criterion (Steinhoff, 2007: 25). Therefore, when there is a just cause, but the interventionist's primary motivation is other reasons, the intervention is deprived of the principle of right intention (Steinhoff, 2014: 33).

In the Kosovo intervention, it is not possible to know whether one of the states has any motivation other than to end the crime against humanity in Kosovo in a unanimous decision taken by NATO members. Nevertheless, the absence of oil in Kosovo and the non-claims of the intervening states on Kosovo's territory are in line with the right intention criterion of the report (Havel, 1999: 4-6).

Also, it can be referred that geopolitical concerns triggered the intervention. Indeed, the statements of US President Bill Clinton and British Prime Minister Tony Blair supported this argument. Right before the intervention, Clinton stated, "*It is also important to America's national interests*", while Tony Blair indicated, "*There are strategic interests for the whole of Europe at stake*" (CNN, 1999. Transcript; the Guardian, 1999. Blair). However, according to the report, if the main intention is to stop genocide and the widespread deaths, it does not prejudice the criterion of right intention to have goals such as preventing the refugee influx (RtoP, 2002: 36). Accordingly, Clinton and Blair declared in their pre-intervention speech that their

ultimate goal was to stop human rights violations and that they also wished to prevent the flow of migrants to the NATO members.

However, there are many arguments in the literature that NATO's sole purpose is geopolitical interests. Accordingly, the US desired to strengthen its hegemony in Europe and wanted to shape the map of Europe in this direction (Hadjimichalis, 2000: 177). In fact, right-wing writers in British newspapers such as *The Times* and *The Spectator* described NATO's Kosovo initiative as liberal imperialism. Leftist commentators such as Peter Gowan have also used the term liberal imperialism, arguing that NATO's intervention in Kosovo has nothing to do with humanitarian reasons but is entirely about Western geopolitical interests in the region (Günel, 2010: 153).

Besides, there are claims that the bombing of NATO's Chinese embassy was not an accident. It is claimed that this is a message to China, which opposes armed intervention, as to who the superpower is (Hadjimichalis, 2000: 178-179). In addition, NATO's lack of such compensation to the families of civilian Albanians, while it went to rescue while paying compensation to civilians and their families who were injured and killed in the bombing of the Chinese embassy, causes into question the humanitarian of the interventionists' intentions (Dumbaugh, 2000: 1).

Furthermore, NATO, which maintains that FRY's territorial integrity and political independence should not be touched before the intervention, should have been hand over to local authorities the provisional government to be formed in Kosovo under UNSC Resolution 1244. However, its effectiveness in Kosovo's independence in 2008 had a negative consequence for the criterion of the right intention. When it was considered within the framework of the right intention criterion, it was necessary that the intention of the intervention was to stop the ethnic cleansing of people and that the provisional government established within the framework of peacebuilding would hand over the established civil system to local authorities (RtoP, 2020: 39). In this context, it can be referred that even though the intervention started with the right intent criterion, it was not maintained in accordance with the right intention criterion. Considering all this, it can be stated that NATO's intervention in Kosovo is not compatible with the criterion of the right intention of the report.

Nevertheless, there are different opinions by scholars on this criterion, which is controversial in the literature. Accordingly, in two different interviews, scholars have different views. In this regard, Aidan Hehir indicated,

“The main aim was not to stop the suffering of the Kosovo Albanians, it was for geopolitical reasons. Many – including President Clinton – acknowledged this at the time. This doesn’t mean it was the wrong thing to do of course, but the idea that the West was suddenly desperate to help Kosovo Albanians is not credible”, while Alexander J. Bellamy stressed *“it was acting with right intent – to right a wrong being committed in Kosovo”* (A.J. Bellamy, personal communication, December 7, 2020; A. Hehir, personal communication, December 3, 2020).

V. Conclusion

-56- The concept of the sanctity of state sovereignty, adopted with the Peace of Westphalia, had continued for centuries. So much so that after two great world wars, the founders of the United Nations accepted the sanctity of state sovereignty by maintaining the understanding of the Treaty of Westphalia in order to prevent wars among sovereign states.

However, many human rights violations continued to occur during the Cold War due to arbitrary veto decisions by permanent members of the UN. This led to the questioning of the system with the end of the Cold War in 1990, and in this respect, awareness of human rights in the world became important. In addition, the genocides that took place in Somalia, Rwanda, Srebrenica between 1990 and 2000, due to the weakness of the system, have been another element that further increases awareness of human rights. Finally, the gross human rights violations in Kosovo, which resulted in the NATO intervention in 1998-1999, resulted in the evolution of a new understanding of international law called Responsibility to Protect. In this regard, a commission called ICISS, which was established by the Canadian government with the call of the UN Secretary-General of the period, Kofi Annan, brought a new perspective to the issue of state sovereignty and humanitarian intervention in international relations with the report called “Responsibility to Protect”.

According to this report, the international community had responsibility for gross human rights violations and considered it legitimate to intervene on state sovereignty in the case of severe human rights violations. In addition, six criteria are specified as just cause, proportionate means, last resort, reasonable prospects, right intention, and legitimate authority in order to initiate military intervention. As the report noted, the biggest impact on the birth of the “Responsibility to Protect” was the NATO intervention in Kosovo without the ratification of the United Nations Security Council.

As it is known, since the report was in the process of doctrine during the intervention, NATO did not have a chance to base its intervention on the principle of Responsibility to Protect. Accordingly, after intervention, IICK evaluated NATO's intervention as 'illegal but legitimate'. Generally, the understanding of 'illegal but legitimate' prevailed in the international community.

After the intervention, it was claimed that NATO's intervention was legitimate and that there was a new understanding in the face of such violations and that the intervention would be easier thanks to the Responsibility to Protect report. In this context, this study examined how NATO's response is aligned with the Responsibility to Protect. Because, according to the report, it is not possible for the intervention to be considered legitimate unless all the six criteria are met.

Accordingly, it is possible to mention that the intervention is compatible with just cause, last resort, and reasonable prospects criteria. However, it cannot be mentioned that it is fully compatible with the concepts of proportionate means, right intention, and right authority, which are controversial in international literature. Therefore, in the light of this information, NATO's intervention in Kosovo cannot be considered legitimate when evaluated based on the Responsibility to Protect report.

References

- Abrahams, F. (2001). *Under Orders: War Crimes in Kosovo*. Human Rights Watch.
- Annan, K. (2000). *We the Peoples - The Role of the United Nations in the 21st Century*. United Nations, New York.
- Barkawi, T. (2000). Air power and the liberal politics of war. *The International Journal of Human Rights*, 4(3-4), 307-313.
- Bellamy, A. J. (2002). *Kosovo and international society*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bideleux, R. and Jeffries, I. (1998). *A history of Eastern Europe Crisis and Change*. London: Routledge.
- Bideleux, R. and Jeffries, I. (2007). *The Balkans: A Post-Communist History*. London and New York: Routledge.
- Blätter, A., & Williams, P. D. (2011). The responsibility not to veto. *Global Responsibility to Protect*, 3(3), 301-322.
- CNN. (1999). Transcript: Clinton addresses nation on Yugoslavia strike, <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/03/25/clinton.transcript/>, (01.02.2021).
- Cohn, M. (2002). NATO Bombing of Kosovo: Humanitarian Intervention or Crime against Humanity?. *International Journal for the Semiotics of Law*, 15(1), 79-106.
- Dumbaugh, K. (2000, April). *Chinese Embassy Bombing in Belgrade: Compensation Issues*. Congressional Research Service, the Library of Congress.
- Ertuğrul, Ü. E. (2016). Koruma Sorumluluğu: İnsani Müdahaleyi Makyajlamak. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(2), 441-470.
- Evan, G., Sahnoun, M., Côté-Harper, G., Hamilton, L., & Ignatieff, M. (2001). Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. IDRC, Ottawa, ON, CA.
- Evans G. (2009). "The Responsibility to Protect: From an Idea to an International Norm," (Ed.) Cooper, R. and Kohler, J. V., *Responsibility to protect: The global moral compact for the 21st century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Evans, G. (2004). The responsibility to protect: Rethinking humanitarian intervention. In Proceedings of the ASIL Annual Meeting, Cambridge University Press, 9, 78-89.
- Günal, A. (2010). Kıbrıs ve Kosova Sorunlarının Uluslararası Hukuk Açısından Karşılaştırılması. *Kıbrıs Araştırmaları Dergisi*, 16(38), 111-177.
- Hadjimichalis, C. (2000). Kosovo, 82 days of an undeclared and unjust war: a geopolitical comment. *European Urban and Regional Studies*, 7(2), 175-180.
- Havel, V. (1999). *Kosovo and the End of the Nation-State*, NY: Revolution Books.
- Hehir, A. (2008). *Humanitarian Intervention After Kosovo: Iraq, Darfur and the Record of Global Civil Society*. London: Palgrave Macmillan.
- Heinze, E. A. (2004). The Moral Limits of Humanitarian Intervention: Reconciling Human Respect and Utility. *Polity*, 36(4), 543-558.
- Human Rights Watch (2000). Civilian Deaths in the NATO Air Campaign, 15(1), <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/natbmo02.pdf>, (08.01.2021).
- Humayun, M. F. (2018). *Responsibility to Protect and its Relationship with Human Rights*. *Kardan Journal of Social Sciences and Humanities*, 1(1), 49-74.
- Judah, T. (2008). *Kosovo: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Kwan, T. B. (2016) Just War Tradition, International Law and NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo.

- Manulak, M. W. (2009). Canada and the Kosovo Crisis: A "Golden Moment" in Canadian Foreign Policy?. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 64(2), 565-581.
- Morris, Nicolas (1999). UNHCR and Kosovo: A Personal View from within UNHCR. *Forced Migration Review*, (5), 14-17.
- Ng, M. Y. (2019). Socio-Legal Approach to Ease the Power Play Deadlock in the UN Security Council. Available at SSRN 3406468.
- Orallı, L. E. (2014). Uluslararası Hukukta ve BM Sisteminde Askeri Müdahale Olgusu. *TESAM Akademi*, 1(1), 102-127.
- Pattison, J (2010). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?*, Oxford: Oxford University Press.
- Ramet, S. P. (2002). *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia From the Death of Tito to the Fall of Milosevic*, Colorado: West View Press.
- Savaş Cazala, M. (2018). Koruma Sorumluluğu'nun Normatif Statüsü. *Journal of Marmara University Social Sciences Institute/Öneri*, 13(50), 65-89.
- Savaş, H. (2001). Dünyü ve Bugünüyle Kosova Sorunu. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25(1), 101-111.
- Taşdemir, F. (2006). *Uluslararası terörizme karşı devletlerin kuvvete başvurma yetkisi*, Ankara: USAK Yayınları.
- Steinhoff, U. (2014). Just Cause and 'Right Intention'. *Journal of Military Ethics*, 13(1), 32-48.
- Steinhoff, U. (2007). *On the Ethics of War and Terrorism*. New York: Oxford University Press.
- The Guardian (1999). Blair: 'We must act - to save thousands of innocent men, women and children, <https://www.theguardian.com/world/1999/mar/23/balkans.tonyblair> (01.02.2021).
- The Independent International Commission on Kosovo. (2000). *Kosovo Report: Conflict, International Response and Lessons Learned*. New York: Oxford University Press.
- United Nations. (1998a). *Security Council Resolution 1160*. Security Council Report, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1160>, (19.01.2021).
- United Nations. (1998b). *Security Council Resolution 1199*. Security Council Report, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1199>, (19.01.2021).
- United Nations. (1998c). *Security Council Resolution 1203*. Security Council Report, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1203>, (19.01.2021).
- United Nations. (1999). *Statement by The President of the Security Council*. Security Council Report, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20SPRST%201999%202.pdf> (21.01.2021).
- United Nations. (2005). *Resolution adopted by the General Assembly, 60/1*. 2005 World Summit Outcome, 16 September.
- Vickers, M. (1998). *Between Serb and Albanian: A History of Kosovo*. New York: Columbia University Press.
- Woehrel, S. J. (1999). *Kosovo: Historical Background to the Current Conflict*. Congressional Research Service, The Library of Congress.
- Xhaferaj, F. (2013). *Kosovo Humanitarian Intervention: Morality versus Legality*. Current Issues and Trends in International Law, Second International Young Researchers Conference on Law, Tirana/Albania.
- Yalım, B. (2019). What Self-Determination Means for International Politics? Comparison of Republika Srpska and Kosovo Cases. *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*, 4(8), 117-131.

1989 BULGARİSTAN TÜRKLERİNİN GÖÇÜ VE BU GÖÇÜN TRAKYA BÖLGESİNE OLAN ETKİLERİ



Göksu Duygu*

ORCID ID: 0000-0002-3562-2753

Geliş Tarihi / Received: 15.06.2021 - Kabul Tarihi / Accepted: 08.08.2021

-60- Özet

Bulgaristan'ın, 19. yüzyılda müstakil bir devlet haline gelmesinden itibaren bu tarihten sonra sıkça Bulgaristan'dan Türkiye'ye doğru yapılan göç olgusu karşımıza çıkmaktadır. 1980'li yıllarda ise komünist ideoloji adı altında Bulgaristan'daki Türk azınlığa karşı uygulanan asimilasyon politikaları 1989 yılında kendi kültürel, kimlik ve milli aidiyetlerini korumak isteyen binlerce Bulgaristan Türkü'nün göçüne sebep olmuştur. Bu orandaki bir kitlesel insan hareketliliğinin hem Bulgaristan hem de Türkiye açısından birtakım sonuçlar doğurmuştur. Bu makale, Balkanlardan gelen göç dalgalarını ilk karşılayan merkez konumundaki Trakya bölgesinin, 1989 yılında Bulgaristan'dan gelen göçün bölgeye olan etkileri üzerinde duracaktır.

Anahtar Kelimeler; Bulgaristan, Türkiye, Göç, 1989 Göçü, Trakya, Türk-Müslüman, Asimilasyon.

* Bologna Üniversitesi Global Cultures Yüksek Lisans Öğrencisi, goksud8@gmail.com

1989 BULGARIAN TURKS MIGRATION AND ITS EFFECTS ON THRACE REGION



Abstract

Since Bulgaria became an independent state in the 19th century, we frequently encounter the phenomenon of migration from Bulgaria to Turkey. The assimilation policies implemented under the name of communist ideology against the Turkish minority in Bulgaria in the 1980s led to the emigration of thousands of Bulgarian Turks who wanted to preserve their culture, identity and national belonging in 1989. A mass movement of people at this estimate had some consequences for both Bulgaria and Turkey. In this article, the Thrace region, which was the first center to meet the immigration waves from the Balkans, and the effects of the immigration from Bulgaria in 1989 on the region will be discussed.

Keywords; Bulgaria, Turkey, Migration, 1989 Migration, Thrace, Turk-Muslim, Assimilation.

Giriş

Bulgaristan, sahip olduğu coğrafi konum itibariyle hem geçmişte hem de günümüzde Anadolu ile Avrupa arasında stratejik bağlantıyı sağlanmasından ötürü bir çok insanın geçiş güzergahı üzerinde bulunması nedeniyle hep önemli bir konuma sahip olmuştur. Bu nedenle, Bulgaristan sahip olduğu bu konum dolayısıyla tarih boyunca birçok göç olgusuna sahne olmuştur.

Bağımsızlık ve Milliyetçilik gibi birbiriyle bağlantılı olan iki yeni fikir akımı, XIX. yüzyıla değişim sancısını da getirmiş oldu. Fransa'da başlayan ve Napoleon aracılığıyla bütün Avrupa kıtasına yayılan bu fikirler, en çok da kimlik çeşitliliği bakımından kozmopolit bir yapıya sahip olan Balkan coğrafyasını XIX. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar Balkanları kana bulaşan etnik çatışmalara sebebiyet verecekti. XIX. Yüzyılda ortaya çıkan Milliyetçilik akımı ilk zamanlarında daha çok ırksal saflık esasına dayanmasından ötürü, özellikle Balkanlarda çıkan milliyetçi isyanlarda sadece belli bir ırka mensup kişilerden oluşan bir ülke yaratma gayesi taşımaktaydı. Milliyetçi bir isyana Rusya'nın dahil olması ile 1877-1878 yılları arasında meydana gelen savaş neticesinde kurulmuş olan Bulgaristan, sınırları içerisinde kalan Türk ve Müslüman azınlığı göçe zorlamıştır. (McCartey, 2014: 70). Bulgaristan'dan Türkiye topraklarına olan göç Komünist rejime kadar aralıklar ile devam etmiştir. Komünizm, ilkesel olarak milliyet görüşünü benimsememesine rağmen (Neuberger, 2004: 61) 1989 yılında yaşanan Bulgaristan Türklerinin göçü XX. Yüzyılın son diliminde ve Komünist yönetim anlayışına sahip bir ülkede milliyetçilik anlayışının hala güçlü ve etkili bir akım olduğunu ispatlamıştır.

1989 göçü sadece Bulgaristan için değil, Türkiye için de önemli bir olaydır. Bu yoğunlukta bir insan kitlesinin Bulgaristan'ı terk etmesinin ve Türkiye'ye yerleşmesinin elbette bir etkisi olacaktır. Bu makale, XX. Yüzyılın son çeyreğinin en önemli kitlesel göçünü tartışırken Bulgaristan göçmenlerinin yoğunlukla yerleştiği Trakya bölgesine olan etkilerini inceleyecektir.

I. Bulgaristan Tarihine Kısa Bir Bakış

Bulgar halkı, Osmanlı Devleti Balkanlarda hakimiyetini tesis etmeden önce de bu coğrafyada varlık gösteren Balkanlı topluluklardan birisidir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş aşamasından itibaren günümüz Bulgaristan topraklarında sağlamış olduğu hakimiyet, '*Bulgaristan'ın Berlin antlaşması ile bağımsız bir devlet olarak tekrar kurulduğu 1878 yılına kadar Osmanlı yönetiminde kalmıştır.*' (TDV İslam Ansiklopedisi,1992: 391-396).

Osmanlı açısından Bulgaristan toprakları bir tahıl deposuydu. Balkan coğrafyası içerisindeki önemli stratejik konumu haricinde tarımın en önemli geçim kaynağı olduğu dönemlerde Bulgaristan, özellikle Osmanlı payitahtına iaaşeyi sağlayan önemli bir tarım toprağıydı. Anadolu Vilayetinden temin edilecek iaaşeyi yerine, Payitahta daha yakın konumu nedeniyle ulaşıım imkanlarının kısıtlı olduğu dönemlerde, Rumeli Vilayeti Payitahta iaaşeyi temini noktasında önemli bir merkezdi. Bulgaristan'ın tarıma elverişli toprakları nedeniyle Osmanlı Payitahtının gıda ihtiyacını karşılamaktaydı. Bulgaristan'ın 93 harbi neticesinde imzalanan Berlin antlaşması ile Osmanlıdan bağımsızlığını ilan etmesi Osmanlı payitahtının bir müddet gıda sıkıntısı çekmesinin başlıca sebeplerinden birisi olmuştur.

I.ve II. Dünya savaşlarına bağımsız bir Devlet olarak katılan Bulgaristan, yeni kurulmuş genç Türkiye Cumhuriyeti ile de yakın siyasi ilişkilere sahipti. 1944 yılında iktidara gelen Bulgaristan Komünist Parti rejimi ile ülke Demir Perde ülkelerinden birisi haline gelmiştir (TDV İslam Ansiklopedisi,1992: 391-396). Sovyetler Birliği ile sıkı ilişkilere sahip olan Bulgaristan, Balkanlarda yer alan en önemli Sovyetler Birliği müttefiklerinden birisiydi. 1990 yılında Sovyetler Birliğinde çözülmenin başlamasıyla birlikte bağımsızlığını ilan eden ülke, 90'lı yıllarda farklı bir ekonomik yönetime uyum sağlamaya çalışırken, Bulgaristan'ın milli parası olan *Leva* ciddi değer kaybına uğramıştır. Bu nedenle Bulgaristan, söz konusu olan dönemde ciddi bir ekonomik kriz dönemi geçirmiştir. Eski bir Sovyetler Birliği ve bunun yanında bir Balkan ülkesi olmasına rağmen Bulgaristan 2007 yılında Avrupa Birliği'ne üye olmuştur.

II. Bulgaristan ve Göç

Bulgaristan'ın XIX. Yüzyılın sonunda bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkmasının ardından, Bulgar milli kimliğini inşaa etmek adına Türk ve Osmanlı karşıtlığı ön plana çıkarılan unsurlar olmuştur. Bu tip Türk karşıtı milli kimlik inşası Bulgaristan dışında diğer Balkan ülkelerinde de sıkça rastlanılan bir durumdur. Dolayısıyla Balkanlardaki tarih yazımında, Türklerin '*Balkanları işgali*' ve '*Osmanlı boyunduruğu*' çerçevesinde bir tarih anlatımının geliştiiğini görmek mümkündür.

Balkanlardaki Osmanlı karşıtı tutum, Avrupalı devletlere oranla Rus Çarlığı tarafından daha çok destek görmüştür. Rus Çarlığının bu desteğinin ardında ise Balkanlarda hakim olma gayesi vardır. Bu akım Rus Çarlığı bu gayesini '*Panslavizm*' politikası adı altında idealize etmiştir. Dönemim en önemli akımı olan milliyetçilik ve '*her milletin bir devleti olmalı*' düşünceleri Panslavizm akımı ile birleştirilmiştir. I. Petro ve II. Katerina'nın uyguladıkları bir

siyaset olarak tüm Slav ırkının bir devlet çatısı altında birleştirilmesi tezini savunmaktadır (Keleş, 2008: 126). Rus Çarlığı'nın ana amacı Panslavizm politikası adı altında Balkanlarda ve Doğu Avrupa'da yaşayan bütün Slav ırkına mensup milletleri Rusya çatısı altında birleştirmektir (Keleş, 2008: 127). Bunun sebebi ise, büyük çoğunluğunun Osmanlı veya Avusturya-Macaristan gibi '*Slav olmayan*' yöneticilerin egemenliği altında yaşayan Slav ırkını bu boyunduruktan kurtarabilecek tek gücün Slav ırkının '*büyük biraderi*' Rus Çarlığı olarak idealize edilmiş olmasından öte gelmektedir. Bu nedenle Panslavizm politikasını Rusya'nın, bu devletlerle dinsel, ırksal ve kültürel bağları dönemin popüler siyasi atmosferi çerçevesinde işleyerek başta Balkanlar olmak üzere diğer Slav Devletlerini kendi egemenliğine almak için uyguladığı bir politika olarak tanımlamak mümkündür.

Özetle, bahsettiğimiz Panslavizm politikası, başta da sözünü etmiş olduğumuz gibi birçok Balkan devletinin bağımsızlığını ilan etmesinde etkili olmuştur. İşte Bulgaristan da, 93 harbi olarak da bilinen 1877-78 Osmanlı-Rus harbi sonucunda imzalanan Berlin Antlaşması ile bağımsızlığını kazanmıştır. Bu neticeyi, Rus emperyalizminin bir zaferi olarak nitelendirmek mümkündür (McCarty, 2014: 70).

Bulgaristan'ın bağımsız bir devlet olarak dünya tarihi sahnesine çıkmasıyla birlikte Bulgaristan'dan Türkiye topraklarına doğru yoğun bir Türk ve Müslüman göçünü görmekteyiz. Bulgaristan'daki göç olgusu Krallık döneminde milliyetçilik bağlamında bir karaktere sahipken komünist rejimde ise komünist ve sosyalist ideolojiler altında perdelenerek tek bir Bulgar milleti oluşturma hedefi taşımaktaydı. Bu nedenle Bulgaristan'dan yapılan önemli Türk ve Müslüman göçlerinden bahsetmekte yarar vardır.

A.93 Harbi Sonrası Göç

93 Harbi, Bulgaristan'da 1876 yılında başlayan milliyetçi ayaklanmalar tetiklemiş, Rusların ise Panslavizm doğrultusunda takip ettiği politika neticesinde Nisan 1877'de Rus taarruzları ile başlamış 1878 yılının Mart ayına kadar devam etmiştir. Savaşın sonucunda Bulgaristan'ın Ruslar tarafından zapt edilmesinden sonra sivil halka karşı Ruslar tarafından uygulanan eziyetler dünya savaş tarihinde eşine az rastlanır bir niteliktedir (McCarty, 2014: 73). Savaşların ardından sivil halktan can kayıplarının sebebi çoğunlukla hastalık, kıtlık ve bazı saldırılar neticesinde oluşmuştur. Bulgaristan'ın Ruslar tarafından ele geçirilmesinin ardından sivil Türk ve Müslüman ahaliye uygulanan katliamlar dönemin Batılı gazetelerinde bile kendine yer bulmuş, bahsi geçen dönemde bölgede görevli olarak bulunan İngiliz diplomatların şahit olduğu

bu vahşetin boyutları, diplomatik belgeler aracılığı ile günümüze aktarmıştır (McCarty, 2014: 110).

Sivil halka yapılan bu katliamlara Rus ordusu dışında Rusların en önemli müttefiki olan Bulgarlar da dahil olmuştur. Bu katliamları yapan Bulgarların çoğunun sıradan köylülerden oluştuğu görülmektedir. Kanıtlanmamış olmakla birlikte Rus Kosaklarının¹ da Ruslar lehine çalıştıkları ve Müslüman halktan gasp ettikleri silahları kendileri için saklamayıp Bulgarlara teslim etmeleri, Ruslar lehine çalıştıkları yönündeki en kuvvetli işaretlerdendir. (McCarty, 2014, s.76) Çok sayıda katliam, ırza geçme köylerin yakılması gibi faaliyetler neticesinde Müslüman ahalinin büyük bir kısmı Bulgaristan'ın başka bölgelerine dağıldığı gibi büyük bir kısmı ise günümüz Trakya bölgesine, dönemin Edirne Vilayetine, göç etmek zorunda kalmışlardır. Rusların uyguladıkları katliamların bir amacı da Türk nüfusunun bölgeyi boşaltmasını sağlayarak savaştan sonra yerleştirilecek buraya yerleştirilecek Slav ırkına mensup nüfus ile bölgede Rus çıkarlarını koruyacak (McCarty, 2014: 145) bağımsız bir Slav Devleti oluşturmaktı. Sonuç olarak, Bulgar topraklarında 6 asırdır yaşayan Müslüman-Türk ahalinin yerinden edilmeye başlanması 93 Harbine dek dayanır. Ve sonrasında bunu çeşitli olayların sebep olduğu göçler de takip etmiştir. Ayrıca şu da belirtilmelidir ki, homojen bir nüfus elde etme amacı taşıyan göçe zorlama politikasının bir diğer gayesi ise Türkleri yerleştikleri Avrupa topraklarından sökmektir.

B. Balkan Savaşları Sonrası Göç

Balkan savaşları Osmanlı Devleti'nin savaşmakta olduğu devlet sayısı göz önüne alındığında 93 Harbi'nden farklı bir karakter taşır. Osmanlı'dan bağımsızlığını ilan etmiş ve yeni kurulmuş olan Balkan devletlerinin '*Türkleri Balkanlardan atmak*' için giriştikleri savaşın neticesinde pek çok insan yüzyıllardır yaşadıkları topraklardan göç etmek zorunda kalmıştır.

Bulgaristan özelinde ele almak gerekirse, bu devlet ilk savaşta önemli başarılarla imza atmıştır. Bu nedenle sadece şu an Bulgaristan sınırları içerisinde yer alan topraklarında değil, savaşın sonucunda elde ettiği Edirne Manastır ve Selanik'te yaşayan Müslüman ahaliye de benzer zulmü yaşatmıştır. 93 Harbi'nde olduğu gibi Balkan Savaşları'nda da Bulgarlar yaptıkları gibi benzer yağma ve talan faaliyetlerine devam etmiş bunun yanı sıra bu savaşta Kosakların yerine Bulgar askeri güçlerine destek olarak milliyetçi gerillalar olan

1 Kosaklar veya Kazaklar genelde Rus bozkırlarında yaşayan başıboş haydut gruplarıdır. Çoğu zaman Ruslar tarafından savaşlarda kullanılarak gerilla faaliyetlerini yapmaları sağlanırdı.

'Komitacılar'² geçmişti. Balkan Savaşları'nda kaçan mültecilerin bazıları geri dönme eğilimi göstermiştir fakat Bulgarlar özellikle Müslüman köylerindeki evleri yağmalamış, hayvanlarına ve mallarına el koymuşlardı. Öte yandan aldıkları topraklarda zorla Hristiyanlaştırma politikası uygulamaya geçirmişlerdir (McCartey, 2014: 167). Bu durum Müslümanlar için ise yüzyıllardır sahip oldukları kültüre ve geleneklerine ihanet etmek, kısacası, etnik kimliklerini değiştirmek demektir. Milliyetçilik akımı her ne kadar bahsi geçen dönemde çok etkili bir akım olsa da milli kimliğin dini kimlikten tam manasıyla ayrılamaması nedeniyle, din değiştirmek milli kimliğin reddi anlamına gelirdi. Kısaca başka bir kültürel topluluğa dahil olmak anlamına gelmektedir. Bulgarlar da kalan Türk ve Müslüman nüfusu nüfusunu eritmek için bu politikayı silah zoruyla uygulamaya koymuştur.

-66- Asimilasyon politikaları, yağma, talan, ırza geçme, toplu katliamlar Balkanlarda yaşayan birçok Türk ve Müslümanı topraklarından etmiştir. Türk nüfusunu azaltma amacıyla yapılan katliamlar ve göçe zorlama amacına ulaşmış ve birçok Türk ve Müslüman, bugünkü Bulgaristan toprakları başta olmak üzere Osmanlı'nın elinde kalan topraklara sığınmışlardır.

III. 1989 Göçü

1989 göçü Bulgaristan'dan daha önce yapılmış olan göçlerden hem benzerlikler hem de farklılıklar taşır. Benzer yapıdadır çünkü kendinden olmayı topraklarından atmak için gerçekleştirilen eylemlerin şekil değiştirmiş bir hali uygulanmıştır. Farklıdır çünkü 1949-1952 yılları arasında 162 bin göçmen gelirken 1989 yılında Bulgaristan'dan 300 binden fazla göçmen sadece 1 ay içinde gelmiştir (Kuyucuklu, 1990: 280). Göç gibi kitlesel olaylarda bunu tek bir nedene bağlamak doğru değildir. Bulgaristan'da yaşayan Türk ve Müslüman azınlığın göçünü tetikleyen birçok etken mevcuttur fakat bunların başında, Bulgaristan Komünist rejiminin Türk ve Müslüman kitlenin '*komünist ilkelere uyum sağlamaları*' amacıyla ortaya attıkları '*soya dönüş*' projesinin ardında kültürel anlamda tek-tipleştirme yani bir asimilasyon politikası yatmaktadır. Bunun yanında ise pek çok Bulgaristan Türk'ünün Nazi uygulamasından farksız bir uygulama ile bu duruma karşı çıkanların toplama kampına gönderildiğine tanıklık edilmiştir. Yaşanan bu gelişmelerin bir sonucu olarak 1989 yılında 300 binden fazla Bulgaristan Türk'ü (yukarıdaki ile aynı şekilde) göç etmek zorunda kalmıştır.

2 Özellikle 19. Ve 20. Yüzyılda Balkanlarda milliyetçilik emelleri doğrultusunda mücadele eden silahlı örgütlere verilen isimdir.

A . Jivkov Yönetimi

Bulgaristan Komünist Partisi iktidara geldiğinde, Komünist modeli benimseyen diğer Balkan devletlerinden farklı olarak Nazi işgaline uğramamış olmasından ötürü Nazi karşıtı bir direniş grubunun diğer ülkelerde olduğu gibi Komünist partiye evrilmesi sonucu iktidara gelmiş bir hükümet değildi (Mazower, 2017,s.175). Eylül 1944'te iktidara gelen Komünist yönetim savaş nedeniyle ülkede meydana gelen tüm olumsuzlukları gidermeye çalışmıştır. Sovyetler Birliği'nin bir üyesi olan Komünist Bulgaristan yönetimi de diğer Balkan ülkelerinde olduğu gibi Sovyet tarım modelini takip ederek tarım alanlarında kolektifleştirmeye gider (Mazower, 2017: 177). Tarım alanında sağlanan olumlu gelişmeler ile birlikte diğer iş kollarına da yapılan yatırımlar neticesinde sağlanan kalkınma ile komünist yönetim böylece savaşın ülkeye verdiği zararları telafi etmeyi başarmıştır.

Komünizm ilkesel olarak bir ırkın diğerine karşı üstünlüğünü kabul etmez. Çünkü Marx'ın Komünist Manifestosu'na göre milliyetçilik ve bir ırkın diğerine karşı üstünlüğü Kapitalizmin bir başka formudur (Neuberger, 2004: 61). Dolayısıyla komünist yönetime sahip ülkelerden milliyetçi bir tutum sergilemesi beklenmez. Buna rağmen konu Balkanlar olduğu zaman Bulgaristan örneğinde açıkça görüldüğü gibi komünist yönetimlerin karakteristiği de ülkelerin kendi iç dinamiklerine göre değişim göstermektedir. Jivkov yönetiminin öncesindeki Komünist politikalar bir kenara bırakılırsa Jivkov yönetiminde milliyetçi bir tutumla komünist ilkelerin Türk ve Müslüman azınlık tarafından benimsenmesini sağlamak adı altında Bulgaristan'da kitlesel olarak en büyük azınlık grubu oluşturan Türklere karşı bir asimilasyon politikası uygulanmıştır.

Bulgaristan'ın Osmanlı Devletinden bağımsızlığını ilan ettiği 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi'nden beri Rusya ile iyi ilişkileri süregelmektedir. Rusya'nın öteden beri Balkanlarda kendine sıkı sıkıya bağlı bir müttefik oluşturma amacı Bulgaristan'da vücut bulmuştur. Bu nedenle Komünizmin Bulgaristan'da daha fazla kökleşmesi amacıyla hareket eden Jivkov, 1976 senesinde gerçekleşen Bulgaristan Komünist Partisinin 11. genel kongresinde Sovyetlere ve Komünist ideallere olan bağlılıklarını da önemle vurgulamıştır (Yılmaz,2008: 27).

B. Bulgarlaştırma Politikası

Bulgaristan'da yaşayan Türklere de, SSCB'nin diğer bölgelerinde yaşayan Türki topluluklar gibi Komünist yönetim gereği yapılan tarım topraklarının kolektifleştirilmesi veya okulların devlet tekeline toplanması gibi uygulamalara maruz kalmışlardır (Mazower,2017: 177). Buna ek olarak Sovyetler

Birliği'nin sahip olduğu federal sistem Müslüman azınlığa her zaman bir otonomi sağlamıştır (Neuberger,2004: 60). Fakat bu tip uygulamalar doğrudan milli kimliğe ve kültürel öğelere karşı bir saldırı veya tutum içermemesine rağmen toplu halde yaşarlarken, Türklerin ülkenin çeşitli bölgelerine dağıtılmalarını da ilerleyen yıllardaki asimilasyon politikalarının öncüsü saymak mümkündür (Börklü, 1999: 69). Ayrıca Türkiye gibi önemli bir NATO müttefikiyle sınır komşusu olup büyük bir Türk kitleye sahip olmak da Bulgaristan için bir güvenlik tehdidi oluşturmaktaydı (Neuberger, 2004: 60). 1980'li yıllarda yapılan nüfus sayımları neticesinde Türk azınlığın toplumun yüzde 40'ını oluşturması (Börklü, 1999: 71) ve Bulgar nüfusa karşı gelecekte tehdit oluşturabilecek potansiyele sahip olması Bulgaristan Komünist yönetiminde milliyetçi bir tutumu harekete geçirmiştir.

-68-

1989 yılında yaşanan göç patlamasını tetikleyen olaylar zinciri 1962 yılına kadar götürülebilmektedir. Bulgar İlimler Akademisi'nin yayımladığı rapor Türklerin asimile edilememesinin nedenini İslam dinine bağlılıkla açıklamıştır. Dolayısıyla, ezan okunması ve cenaze törenleri gibi dini ibadet ve usullerin hükümet tarafından yasaklanmasına karar verilmiştir (Yılmaz, 2008: 34). Bu eylemler neticesinde Türkiye'ye göç başvurusunda bulunan binlerce kişi olmuştur.

Bulgarlaştırma politikası adı da verilen 'Soya dönüş' projesi en dar manasıyla Bulgaristan'da yaşayan azınlıkları Bulgar kabul eder ve onların başka dini ve kültürel aidiyetlere sahip olduğunu reddeder. Dönemin Bulgaristan Başkanı *Stanko Todorov'un* ifadeleriyle "*Bulgaristan tek-uluslu bir devlet*" (Mazower, 2017: 177) olduğu için aslında Bulgaristan'da yaşayan Müslüman Türkler, sonradan Türkleşmiş Bulgarlardır.³ Bu nedenle bu bölgede yaşayan insanların aslında 16. Yüzyılda Osmanlılar "*işgal edene*" kadar katışıksız Bulgar olup sonradan Türkleştirildiklerini (Maral,2010: 30) dolayısıyla yapılacak her türlü eylemin, onların geçmişte sahip oldukları gerçek kimliklerini tekrardan ortaya koymak için bir girişim olduğu yönünde tezler üretilmiştir. Bu da, Komünist Bulgar hükümetinin asimilasyon faaliyetlerinin meşruiyetini ispatlamak için bu ve benzeri aslı olmayan savlar ile kendini haklı çıkarma çabası olduğunu söylemek mümkündür.

Bulgarlaştırma politikası 1970'li yıllardan itibaren etkisini giderek artırarak çeşitli uygulamalar ile kendisini hissettirmeye başlamıştır. 1984 yılından itibaren Bulgarlaştırma politikası tüm zalimliği ile gün yüzüne çıkmış ve bu sefer doğrudan kişilerin aidiyetleri üzerine bir saldırı başlamıştır. Örnek vermek gerekirse, Türk-Arap kökene sahip isimlerin Slav isimleri ile

3 Bu durum sadece Türkler için değil diğer Müslüman azınlıklar için de geçerli bir durumdur.

değiştirilmesi, Türkçe konuşulmasının yasaklanması, mezar taşlarının kırılması veya boyanması, camilerin kapatılması, ibadetlerin sınırlandırılması gibi uygulamalar sayılabilir (Börklü, 1999: 71). Türk ahaliden bu uygulamalara karşı çıkanlar ise Belene ve Boboldov gibi toplama kamplarında çalışmaya zorlanmışlardır (Kuyucuklu, 1990: 271). Bu yasak ve baskılar ile Komünist Bulgar hükümeti, Bulgaristan'da yaşayan en büyük azınlık nüfusunu oluşturan Türkleri asimile etme konusunda ne kadar kararlı olduğunu göstermiştir. Kısacası Komünist Bulgaristan yönetimi, Bulgaristan topraklarında yaşayan bir Türk varlığını kabul etmiyordu.

C. Bulgaristan Türklerinin Bulgarlaştırma Politikalarına Tepkileri

Bulgaristan Türkleri kendi kimliklerine, aidiyetlerine ve kültürlerine karşı uygulanan bu baskıcı durum karşısında elbette ki sessiz kalmamıştır. 1984 yılı itibariyle Türklere yapılan baskıların artması neticesinde, Türk isimlerinin Bulgar isimleriyle değiştirilmesine karşı örgütlenen Bulgaristan Türkleri, Bulgaristan'ın çeşitli şehirlerinde bu duruma karşı gösteriler düzenlemiştir.

Özellikle 1984 yılının Aralık ayında Kırcaali'deki isim değişikliğine karşı düzenlenen büyük protesto gösterisinde annesinin kucağında iken güvenlik güçlerinin açtığı ateş neticesinde öldürülen *Türkan bebek*, Bulgaristan Türklerinin kimlik mücadelesinin bir sembolü haline gelmiştir (Zafer, 2010: 28).

Belene Kampı ise Bulgar hükümetinin uygulamalarına karşı çıkanların hapsedildiği toplama kampıdır. II. Dünya Savaşı sırasında Bulgaristan'daki hükümete karşı olan muhaliflerin hapsedildiği Tuna Nehri'nde bir ada olan Belene adasından adını Belene kampı, 80'li yıllara gelindiğinde ise Bulgar hükümetinin zorunlu isim değişikliğini reddeden Türklerin hapsedildiği, işkence gördüğü ve diğerlerine de gözdağı verilmeye çalışılan bir hapisane haline gelmiştir (Radoykov, 2019). 20. Yüzyılın son yarısında da ilk yarısında olduğu gibi toplama kamplarının hala insanları sindirmek amacıyla bir araç olarak hala kullanılıyor olması ülkelerin, yaşanmış bunca acıdan henüz bir ders çıkarmış olmadığının göstergesidir.

Türklere karşı uygulanan kimlik ve aidiyetlerini unutturmaya yönelik bu baskıcı tutum, toplama kamplarında çalışmaya zorlanmaları da onları sindirmeye yetmemiş, aksine örgütlenmelerini daha da kuvvetlendirmiştir. Kurdukları direniş örgütleri ile ülke içindeki birlikteliği organize etmeye ve seslerini, başta Türkiye olmak üzere diğer ülkelere de duyurmayı, ve yaşanan bu insan hakları ihlalden onları da haberdar etmeye çalışmışlardır. 1985-1989 yılları arasında Bulgaristan'daki Türklerin direnişini organize etmek için

pek çok gizli örgüt faaliyet göstermiştir. Bunların faaliyetleri genel itibari ile birbirine benzemektedir. *Türk Kurtuluş Hareketi, Kuzeydoğu Bulgaristan Türk Dayanışma Derneği, Bulgaristan Türk Milli Kurtuluş Hareketi* (Zafer, 2010: 28) gibi derneklerin en önemli çalışmaları arasında bildiri dağıtarak Bulgaristan'da yaşayan Türk ahaliyi Bulgaristan hükümetinin uyguladığı asimilasyon faaliyetlerine karşı bilinçlendirerek, hükümetin bu baskılarına karşı bir direniş organize etmek yönünde faaliyet göstermişlerdir.

Türklerin verdikleri mücadeleler haricinde, 1988 yılında Bulgaristan'daki baskıcı rejime karşı Bulgarların oluşturduğu " *Bağımsız İnsan Hakları Koruma Derneği*", Bulgaristan'da yaşayan tüm vatandaşların haklarının korunmasına ve tüm etnik ve dini aidiyetlerin ayrıştırılmasına karşı koymak adına bu derneği faaliyete geçirmiştir (Zafer, 2010: 9). Amaçları ise yapılan bu insan hakları ihlalini dünya ile çeşitli gazete ve yayın organları ile Batı medyasına duyurmaktır. Bu bağlamda derneğin Türk üyelerinin 1988 ve Ocak 1989 yılında Batı menşeli yayın gruplarına verdikleri röportajlar (Zafer, 2010: 1) neticesinde Bulgaristan'da yaşayan Türk azınlığa karşı uygulanan baskıyla kimliklerini yani aidiyetlerini değiştirme girişimlerinden uluslararası kamuoyu haberdar etmişlerdir.

1989 göçünde bütün bu tepkilerin daha geniş bir alana yayılmasını ve Kapıkule'nin kapılarının açılmasını hızlandıran Naim Süleymanoğlu'ndan da bahsetmek gereklidir. Bir Bulgaristan Türkü olarak dünyaya gelen Naim Süleymanoğlu, 1980'li yılların başında Bulgaristan adına halter dalında birçok başarıya imza atmış dünyaca ünlü bir sporcudur. Komünist Bulgaristan hükümetinin isim değiştirme politikasını yaygın olarak uygulamaya başlamasıyla Naim Süleymanoğlu'nun ismi de ' *Naum Shalamanov*' olarak değiştirilmiştir. Bu olay doğrultusunda Süleymanoğlu'nun Türkiye'ye iltica başvurusu yapmış olmasına rağmen, bu başvuru hala bir Demir Perde ülkesi olan Bulgaristan'ın politikaları nedeniyle mümkün olmamıştır. Bu nedenle Naim Süleymanoğlu 1986 Uluslararası Melbourne Halter Şampiyonasından Türk gizli servisi tarafından kaçırılmıştır (TRT Spor, 2018). Bu kaçırılma olayının duyulması zulüm gören Bulgaristan Türklerinin Bulgarlaştırma politikalarına karşı direnmelerini kuvvetlendirmiştir.

Naim Süleymanoğlu'nun 1988 yılında Seul Olimpiyatlarında tarihe geçen başarısının ona dünyaca tanınırlık getirmesinin ardından Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenen toplantıda Bulgaristan Türklerine karşı uygulanan asimilasyon politikasını dile getiren bir konuşma yapması, dünyanın gözünü Bulgaristan'da yaşanan olaylara çevirmesini sağlamıştır. Bu nedenle Naim Süleymanoğlu'na *Kapıkule'nin Anahtarı* (TRT Spor, 2018) lakabı verilmiştir.

Bu gelişmelerim neticesinde, Bulgaristan'ın Türk azınlığa karşı uyguladığı bu politikaların özellikle Avrupa basının da geniş yer bulması hükümetin yoğun bir baskı altında kalmasına neden olmuştur. Sovyetlerin yönetimine sıkı sıkıya bağlı olan Bulgaristan Komünist yönetiminin (Kuyucuklu, 1990: 273), SSCB'nin uygulamaya koyduğu Glasnost ve Prestroyka politikalarını kendi ülkesine adaptasyonunda sorun çekmesi ve zaten dağılma sinyalleri vermeye başlayan Bulgaristan yönetiminin bu yoğun dış baskılara daha fazla dayanması mümkün değildi.

D. 1989 Bulgaristan Türklerinin Büyük Göçü

20. yüzyıl, insanlık tarihinin daha önce bir benzerine daha önce rastlamadığı bir biçimde pek çok farklı şiddet olayına tanıklık etmiştir. Yüzyılın son 10 yıllık dilimine girilen bu dönemde yaşanan böylesine büyük bir göç, insanlık tarihinin bir başka karanlık sayfası olarak yerini almıştır. 1989 göçü, II. Dünya Savaşı ile birlikte çıkarılan İnsan Hakları yasalarının uygulanmasında hala sorunlar olduğunun ve milliyetçilik akımının hala ne kadar kuvvetli bir damar olduğunun bir başka göstergesidir.

29 Mayıs 1989 tarihli Todor Jivkov'un yaptığı televizyon konuşmasında "Türkiye, Bulgaristan'dan göç etmek isteyen Türklere kapılarını açsın" açıklamasının ardından dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın da 'Bizim kapılarımız herkese açık' olarak verdiği yanıt (İnginar, 2012: 47) yıllardır baskı gören Bulgaristan Türklerinin anavatana göç etmesinin önünü açmıştır. Türkiye'nin vize uygulamasının olmadığı Haziran-Ağustos ayları arasında sayıları 300 bini geçen Bulgaristan Türk'ü Türkiye'ye gelmiştir. Ağustos ayı itibariyle başlatılan vize uygulaması ile göç yavaşlamıştır. Türkiye'nin daha yıllar öncesinden bu tür bir kitlesel göçün olabileceğinin sinyallerini almış olmasına rağmen Türkiye bu yoğunlukta gelen göçmen kitlesi için yeterli bir hazırlığa sahip olmaması nedeniyle göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamakta bir takım sıkıntılar yaşamıştır. Bu göçün simgesi ise Türkiye-Bulgaristan sınırının bulunduğu Edirne'deki Kapıkule sınır kapısı olmuştur.

Bulgar makamlarınca 3 aylık turistik bir gezi olarak değerlendirilen bu kitlesel hareket, Bulgaristan'daki baskıdan kaçan Bulgaristan Türklerinin bütün mal varlıklarını geride bırakmalarına, sahip oldukları malları da paraya çevirememelerine neden olmuştur (Yılmaz, 2008: 275). Bulgar hükümeti göçmenleri *turist* olarak gördüğünden dolayı, bütün mal varlıklarını bırakmak zorunda kalan göçmenler ayrıca bankadan paralarını da almalarına izin verilmediğinden dolayı yanlarında sadece taşıyabilecekleri kadar eşya ve 500 leva ile Türkiye'ye gelmişler ve burada barınma başta olmak üzere pek çok

ekonomik zorluk çekmişlerdir (Kuyucuklu, 1990: 275). Bulgar hükümeti hiçbir zaman bunun bir göç olduğunu kabul etmemiş ve bu nedenle de düzenli bir göç antlaşması imzalamaktan geri durmuştur. Türkiye'ye gelen göçmenleri ise aile ziyaretine giden turistler olarak değerlendirmişler ve ülkelerine geri dönecekleri yönünde demeç vermişlerdir (Kuyucuklu, 1990: 276).

Göç etmek ise özellikle gelen göçmen aileler için çok büyük bir sorun teşkil etmiştir. Kimse ne olacağını veya nereye gideceğini bilemediği için Kapıkule sınır kapısı ilk 3 aylık dönemde büyük bir kargaşaya ev sahipliği yapmıştır. 1989 yılı göçmenlerinden birisi olan Safiye Topçu ile yapılan görüşmede aktardıklarına doğrultusunda, kendilerine gidecek bir yer bulan göçmen aileler kendilerinden sonra gelecek olan tanıdık veya komşularına nereye gittiklerini bildirmek için Kapıkule'deki tren garında fotoğraflarıyla beraber adres bilgilerinin de yer aldığı panoların olduğunu aktarmıştır. Safiye Topçu'nun göç esnasında yaşadıklarına değindiği bir diğer anısı ise Bulgar yönetiminin Bulgaristan'da yaşayan Türkler üzerinde oluşturdukları Türk algısının ne olduğu açıkça göstermektedir. Bulgar hükümeti komünist yönetim uygulamalarından dolayı demokrasiye sahip olan ülkelerin hep kötü yaşam tarzına sahip olduğu yönünde bir propaganda tekniği geliştirmiştir. Bu nedenle göç esnasında Safiye Topçu'nun anlattıklarına göre, Türkiye sınırına geçtiklerinde çeşmelerden suların akması en şaşırdığı nokta olmuş. Bu örnek Bulgaristan hükümetinin, Bulgaristan Türkleri üzerinde uyguladığı Türkiye hakkındaki propaganda ile oluşturmak istediği kötü imajın en önemli kanıtlarından birisidir. Topçu'nun diğer bir değindiği nokta ise sınırda bulunan görevli polislerin Türkçe konuşmasına ne kadar çok hayret ettiği. Türkçe konuşmanın 1984-89 arasında yasaklı olmasından dolayı göçmenlerin her yerde Türkçe konuşan insanlarla karşılaşmaları ve rahatça anadillerini konuşabilmeleri onlar için en büyük şanslılık ve mutluluk sebebi olmuştur (Topçu, 2021).

Göçmenlerden, Türkiye'de akrabası olanlar akrabalarının yanına yerleştirilirken, akrabası olmayanlar ise başta Trakya bölgesi olmak üzere İstanbul ve Bursa illerine yerleştirilmişlerdir. Türkiye'ye gelen göçmenlerin bir kısmı burada yaşadığı zorluklar ve göçmen olmanın psikolojik yükü nedeniyle tekrar Bulgaristan'a geri dönmüştür (Topçu, 2021).

Sonuç olarak ilk nüvelerini 1960'lı yıllarda gördüğümüz ve giderek şiddetini arttıran Bulgaristan Türklerine karşı uygulanan asimilasyon politikaları 80'li yıllarda şiddetini daha da arttırmış, bu gerilim ise sınır kapılarının açılmasıyla beraber 1 yıl içinde toplam 360 bin Bulgaristan Türkü'nün Türkiye'ye göç etmesiyle neticelenmiştir.

IV. Göçün Etkileri

Göç, kitlesel bir insan hareketi olmasının dışında, yanında pek çok sosyal, kültürel ve ekonomik etkiyi de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda göç veren veya göçe neden olan Bulgaristan ve göç alan Türkiye için farklı etkiler meydana getirmiştir. Bu başlık altında göçün her iki ülkeye olan etkileri incelenirken makalenin ele alacağı esas nokta olan Trakya bölgesine yönelik etkileri ise daha önce bu bölgeye yerleşmiş olan eski Bulgaristan göçmenlerinin anıları üzerinden incelenecektir.

A. 1989 Göçünün Bulgaristan'a Olan Etkileri

Bulgaristan hükümeti, 1989 yılında kapıları açtığında göç edenlerin geri geleceğini düşündüğü için bunun ülke için bir kayıp olacağını düşünmüyordu. Türkiye'ye gelen göçmenlerin büyük bir oranının Türkiye'de kalmayı tercih etmesi Bulgar ekonomisine olumsuz yönde bir etki etmiştir. Şöyle ki komünist yönetim ile toprağa bağlı ekonominin yanında sanayi kuruluşlarının da yer almasıyla birlikte iş kollarında bir çeşitlenme olmuştu. Sanayi kuruluşlarında daha çok Bulgar nüfusun istihdam edilmesinden ötürü Bulgaristan Türklerini daha çok kırsal kesimde yaşaması nedeniyle tarımsal alanda daha aktif olarak yer almışlardı (Yılmaz, 2008: 278). Dolayısıyla Bulgaristan'ın tarımsal üretimini önemli bir kısmını sağlayan Türk azınlığın ülkeden ayrılmasıyla en çok tarım sektörü etkilenmiştir. İşgücü olarak başka sektörlerde çalışan Bulgarlar, göçün ilk günlerinde tarladaki ürünlerin toplanması için tarım sektörüne kaydırılmıştır (BBC News, 1989).

Tarım sektörü dışında sanayi kollarında ve sağlık sisteminde de benzer şekilde bir etkilenme ortaya çıkmıştır. Türklerin göç etmesiyle aslında kalifiye olarak bu alanlarda teknik bilgi sahibi olan insanların kaybı (Yılmaz, 2008: 278) Bulgaristan devleti açısından ciddi şekilde hissedilmiştir. Aynı niteliklere sahip bir elemanın sıfırdan yetiştirilmesinin zor olduğu için Vietnam ve Çin'den (BBC News, 1989) ucuz işçi olarak tekstil veya diğer sanayi kollarında çalıştırılmak üzere eleman getirmişlerdir.

Göçün ardından gerçekleşen SSCB'nin 1991 yılında dağılmasından sonra yönetim şeklini değiştiren Bulgaristan, komünist ekonomik modelden uzaklaşarak kapitalist dünya ekonomisine entegre olmaya çalıştığı bu zorlu dönemde Türklerin göç etmesiyle oluşan ekonomik kaybı daha şiddetli hissetmiştir.

B. 1989 Göçünün Türkiye'ye Olan Etkileri

1989 Göçünün Türkiye'ye etkilerini ise olumlu ve olumsuz yanlar olarak iki farklı şekilde değerlendirmek mümkündür. Olumsuz yanı; Türkiye'nin bu büyüklükte bir göç dalgası beklemiyor olması nedeniyle gelen göçmenlerin nerede iskân edilecekleri sorunun ortaya çıkmış olmasıdır. Göçmenlerden akrabası olanlar akrabalarının yanlarına giderken birçoğu devletin sağladığı araçlar ile belli başlı şehirlere veya köylere götürülmüş burada ise çoğu zaman otobüs garlarında veya boş olan herhangi bir mekânda (hayvan ahırları, yeni inşa edilmiş pencereleri dahi olmayan evler dâhil) aylarca konaklamak zorunda kalmışlardır (Topçu, 2021). Bunun dışında, yerliler ile göçmenler arasında her ne kadar dil ve kültür birliği olsa da gelen göçmenlere karşı ayrımcılık ve dışlamaya dayalı tavırlar sergileyenler olmuştur. Yapılan görüşmede aktarıldığı üzere, göçmenlere *'Bulgarlar geldi'* ifadeleri veya buna benzer ayrımcılık ifade edecek sözler göçün ilk zamanlarında sıklıkla karşılaşılan sorunlardan bir tanesidir.

-74-

Olumlu yanları ise, Bulgaristan için önemli bir kalifiye eleman kaybı oluşturan yetişmiş iş gücü olan Bulgaristan Türkleri, Türkiye ekonomisi için ehil oldukları ilgili alanlarda önemli bir iş gücü temin etmişlerdir. Bulgaristan'dan gelen Türk aileler çeşitli alanda mesleki becerilere sahip olduğundan dolayı, Türk hükümetten bir beklenti içine girmemişler ve kendi çabalarıyla tarım, sanayi veya beceri sahibi oldukları başka meslek gruplarında çalışarak bir yandan ülke ekonomisine katkı sağlarken öte yandan da ekonomiye herhangi bir yük teşkil etmemişlerdir.

C. 1989 Göçünün Trakya Bölgesine Olan Etkileri

Trakya, coğrafi olarak Balkanların bir uzantısı konumundadır. İstanbul'a olan yakınlığı nedeniyle de bir geçiş noktası görevi görmektedir. Dolayısıyla Balkanlarda kayıpların yaşanmaya başladığı 19. Yüzyıl sonundan itibaren Balkanlardan gelen göçmenlerin sığındıkları ilk yer Trakya bölgesi olmuştur. Bu nedenle, Trakya bölgesindeki yaşayanların çoğunluğunun geçmişte Balkan göçleri ile bölgeye yerleşmiş göçmenlerin torunları olduğundan, günümüzde de Rumeli veya Balkan kültürünün hala canlı tutulduğu Trakya bölgesi, Balkan kültürünün devamı açısından önemli bir merkezdir.

Balkan göçmenleri, yerinden edilmenin ve göçün ne kadar zorlu bir süreç olduğunun bilincinde olduklarından ötürü yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin değerlerine sıkı sıkıya bağlı bir tutum içerisinde olmuşlardır. Milli bir devlet çatısı altında ve kendi milliyetinden, dininden olanlar ile birlikte yaşayan bu ilk göçmenler, göçün üzerinden uzun yılların geçmesi nedeniyle

zamanla geldikleri bölgelerle olan irtibatlarının kesilmesinden dolayı Rumeli Türk kültürel öğelerinin, ağızın ve adetlerin bazılarının unutulmasına neden olmuştur. Dolayısıyla 1989 yılında Bulgaristan'dan gelen göçmenlerin büyük bir kısmının Trakya bölgesine yerleşmesi, bölgede zamanla körelmiş olan Balkan kültürüne ait öğelerin canlanmasını sağlamıştır. Bunun birlikte bölgenin geçmişinde Balkan göçmenliği geçmişinin olmasından dolayı Trakya bölgesine gelen göçmenlerin Türkiye'nin diğer bölgelerine göç edenlere oranla ülkeye uyum sağlamaları daha kolay olmuştur (Topçu, 2021).

1980'li ve 1990'lı yılların Türkiye'si günümüzden daha farklı bir konumdaydı. Özellikle kırsal ve kent yaşantısının birbirinden farklı olması nedeniyle Türkiye'nin diğer bölgelerinde olduğu gibi Trakya bölgesinde de kız çocuklarının eğitimi veya kadınların çalışması konusunda da hala birtakım sorunlar mevcuttu. Kız çocukları büyük bir oranda en çok ilkokul 5. Sınıfa kadar okula gönderiliyor, köyde okul olmadığı için çok az sayıda aile, kızını ilçe merkezindeki ortaokula veya liseye gönderebiliyordu. Bunun haricinde çalışabilecek yaşa ulaşmış okumayan kız çocukları veya evli kadınlar bölgede açılan fabrikalara çalıştırılmak için gönderilmiyordu (Topçu, 2021). Gidenlerin sayıları seyrek olmakla birlikte fabrika işinde çalışan kadınlara karşı da bir toplum baskısı ve dışlanma söz konusuydu.

1989 yılında gerçekleşen bu yoğun göç ile Komünist idareden gelen Bulgaristan Türkleri, özellikle Trakya bölgesindeki kadınların sosyal güvenceli olarak iş hayatına katılması ve kız çocuklarının okula gönderilmesi noktasında büyük bir farklılık yaratmıştır. Bulgaristan'daki sosyal hayat içerisinde okumayan kız çocukları iş hayatına hemen katıldığı için buraya geldiklerinde de aynı şekilde başta fabrikalar olmak üzere, yakın çevrelerindeki çeşitli iş kollarında çalışma hayatına katılmışlardır (Topçu, 2021). Bulgaristan'daki tüm malvarlıklarını, değerli eşyalarını bırakmış olan göçmenlerin burada tutunabilmeleri ve hayatlarını idame ettirebilmeleri için çalışmaları gerekliydi. Bu, sadece ailenin erkek bireylerinin çalışmasıyla olabilecek bir durum olmadığı için gelen göçmen kadınları fabrikalarda çalışma hayatına başlayarak aslında yerli olan kadınların da çalışma hayatına katılabilmeleri için önemli bir kırılma noktası teşkil eder. Göçmen kadınlarının çalışma hayatında yer almasıyla kadınların da çalışma hayatında var olabileceği, aile ekonomisinin kalkındığı, sosyal sigorta ile birlikte sağlık güvencesi ve emeklilik hakkının olmasından dolayı gelecek için de bir güvencenin olması peyderpey bölgedeki diğer kadınlarının da çalışma hayatına her geçen yıl daha fazla katılmasının önünü açmıştır (Topçu, 2021).

Okullaşma oranında ise önceki yıllara nazaran gözle görülür bir biçimde artış göstermiştir, 1989 yılında gerçekleşen göçten önce sayıları az da olsa

ortaokul ve liseye devam edenler kız çocukları mevcuttur. 90'lı yıllara kadar en fazla ortaokul seviyesine kadar gönderilen kız çocuklarının sayıları bu tarihten itibaren bir artış göstermiş ve zaman içerisinde lise hatta üniversitede okuyan kız çocuklarının sayısında bir artış gözlemlenmiştir (Topçu, 2021). Dolayısıyla bu göç dalgası, özellikle kız çocuklarının hayata atılmasına ve hayatta onlara sunulanların haricinde kendileri için başka seçenekler de yaratmalarına imkân sağlamıştır. Trakya'da yaşayan kadınların sosyal ve ekonomik hayat-taki özgürlerini kazanması noktasında 1989 göçmenleri büyük pay sahibidir.

Kültürel anlamda ise Trakya bölgesi göçmenlik unsurlarını hala bünyesinde barındıran bir bölgedir. Bu nedenle, 1989 senesinde Trakya'ya gelen göçmenlerin Türkiye'nin diğer bölgelere yerleşen göçmenlere oranla uyum sağlamaları daha kolay olmuştur. Yakın bir geçmişte yaşanmış olan bu göç nedeniyle Bulgaristan'dan gelen göçmenlerin gerçekleştirdikleri düğün, kutlama vb. toplu eğlencelerde Bulgaristan'daki Türk geleneklerine göre giyim-meleri, kendilerine has müzikleri çalmaları veya halk oyunlarını sergilemeleri zamanla Trakya bölgesinin yerlisi olmuş eski göçmenler tarafından da benimsenmiştir (Topçu, 2021). Nitekim 1989 göçmenleri ile beraber yaşayan bir kimse olarak şahsi deneyimim de bunu doğrulamaktadır. Örnek verecek olursak, düğün veya kına gibi eğlencelerinde çalınan Balkan havaları veya Bulgarca müziklerin yerli halk tarafından da kendi düğün eğlencelerinde çalınması aşağı yukarı son 10 yıldır Trakya bölgesinde yapılan eğlencelerde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.

-76-

Sonuç

Bulgaristan, uzak ve yakın geçmişte her daim Anadolu coğrafyası ile dirsek temasında olmuş bir ülkedir. Bu nedenle iki farklı kültür, birbirini çeşitli yollarla etkilemeyi sürdürmüştür. Bu etkileşimi sağlayan en önemli unsur ise göçtür.

Osmanlı ile başlayan, Türklerin Balkanlardaki iskânının en önemli merkezini de Bulgaristan oluşturmaktadır. 1989 yılına gelinene kadar pek çok defa Bulgaristan'dan Türk göçü olmasına rağmen Bulgaristan'daki en büyük azınlık grubunu yine Türkler oluşturmaktaydı. Azımsanamayacak bir nüfus yoğunluğunu oluşturan Bulgaristan Türkleri, milliyetçi politikalar çerçevesinde 19.yüzyılın son çeyreğinden itibaren defalarca yurtlarından sürülmüşlerdir.

Komünist bir rejimi benimsemiş olan Bulgaristan'ın bu ideolojik görüş çerçevesinde milliyetçi bir politika izlemesi seçmiş olduğu yönetim tarzına ters bir tutum oluşturmaktadır. Buna karşın Bulgaristan'daki Türk varlığının yakın bir gelecekte ülkenin nüfus dengesinin Türkler lehine döneceği endişesiyle Komünist Bulgaristan yönetimi asimilasyon uygulamalarını komünist

ideoloji altına gizlemiştir. Bu bağlamda Türk azınlığa karşı uygulanan insan haklarına aykırı bu tutum, bir topluluğun aidiyetine kast ederek ortadan kaldırma girişimidir. Bu emellerini ise 'Soya dönüş' adını verdikleri savla Türkçe konuşanların para cezasına çarptırılması, Türk-Arap kökenli isimlerin Slav olanlar ile değiştirilmeye zorlanması, ibadetlerin kısıtlanması, mezar taşlarının kırılması gibi Bulgaristan hükümetinin doğrudan kimlik ve aidiyetlere karşı yapılan bu saldırılara karşı çıkanlar ise zorunlu çalışma kamplarına gönderilmişlerdir. Bu gelişmeler göstermektedir ki, milliyetçilik, komünist ideolojiye karşı baskın çıkmış ve asimilasyon politikalarını gizlemek için sadece bir araç olarak kullanılmıştır. Ayrıca toplama kampı gibi bir uygulamanın muhalif grupları sindirmek için hala kullanılıyor olması da 20. Yüzyılın son dilimine girilen bu dönemde, yüzyılın ilk yarısında yaşanan acılara rağmen karşı hükümetin tavrını Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nin etki derecesi ve önemi ile insan haklarına olan inancı sorgulatmaktadır.

Benzer şekilde Bulgaristan'ın, temeli insan hakları ve demokrasiye dayanan Avrupa Konseyi (AK) gibi bir uluslararası örgüte, bu olayların gerçekleşmesinin yakın bir zaman sonrasında, yani 1992 yılı kadar kısa bir süre sonra üye olacak olması, bu ülkenin yukarıda sözü edilen antidemokratik ve büyük insan hakları ihlalleri içeren politikaları ile büyük tezat oluşturmaktadır. Bu denli kısa bir zaman aralığında bahsi geçen politikalarda ne derece düzelleme sağlanabilmiş olacağına akıllarda soru işareti yaratması, AK'nin üye kabulü konusunda bazı hususları görmezden gelebildiği ve/veya hukukiden ziyade siyasi sebeplerle hareket edebildiğini tartışılabilir kılmaktadır.

1989 Bulgaristan Türklerinin göçü, Bulgaristan ve Türkiye'ye pek çok etkisi olmuştur. Bulgaristan hükümetinin yetmiş iş gücünü kaybetmesi, 2 yıl sonra SSCB'den bağımsızlığını ilan ettikten sonra yeni bir ekonomik modele uyum sağlamaya çalıştığı için 90'lı yıllarda ekonomik bunalımın daha da derinleşmesine neden olmuştur. Türkiye, bu büyüklükte bir göç dalgasını karşıladığından dolayı gelen göçmenlerin nerelere yerleştirileceği sorunu ortaya çıkmıştır. Bunun haricinde, göçmenlerin mesleki yeterliliklerinden ötürü çeşitli iş kollarında istihdam edilmişlerdir. Ayrıca, göçmenlerin çalışkan yapıları nedeniyle devletin vereceği yardım ile yetinmeyip ekonomik faaliyetler içinde bulunmaları bir yandan ülke ekonomisinin kalkındırılmasına katkı sağlarken diğer yandan ise bu yoğunluktaki bir göçün ülke ekonomisini olumsuz etkilemesine engel olmuşlardır.

Trakya bölgesi, Balkanlardan gelen göçmenlerin ilk ayak bastığı toprak olması nedeniyle Osmanlı Balkanlardan çekildikten sonra Rumeli-Türk kültürünün yaşadığı bir bölge konumunda olmuştur. İlk dönemlerde gelen göçmenlerin zaman içerisinde belli başlı gelenek ve görenekleri Türkiye'deki

kültürel atmosfer çerçevesinde şekil değiştirmiştir. Buna karşın 1989 yılında Bulgaristan'dan gelen göç akınının bu gelenek ve göreneklerin tazelenmesine vesile olmuştur. Bunun haricinde ise gelen göçmen ailelerin yetişkin kızlarının iş hayatında yer almaları, bölge insanının, kadınların çalışma hayatında olmasına karşı oluşturdukları önyargılarının kırılması noktasında önemli bir dönüm noktası teşkil etmektedir.

Kaynakça

- BBC News (1989). *Bulgaristan Türklerinin Zorunlu Göçü*, (Video). YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=9Y1b-asR3yl>
- Börklü, F.Y. (1999). *Tarihi Seyir İçinde Bulgaristan Türklerinin Durumu ve Türkiye'nin Bölge Türklerine Yönelik Politikaları*, S.10, BİLİG Dergisi.
- Keleş, E. (2008). *Rusya'nın Panslavizm Politikasının Balkanlarda Uygulanmasına Dair Bir Lahiya*, S.21, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (İLKE).
- Kemaloğlu, A.İ. (2012). *Bulgaristan'dan Türk Göçü (1985-1989)*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Kuyucuklu, N. (1990) *Bulgaristan 1989 Göçünün Nedenleri, Sonuçları ve Olası Sonuçları*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- Maral, F. (2010) . *Bulgaristan'dan Türkiye'ye 1989 Göçü*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Atatürk İlke ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Mazower, M. (2017). *Bizans'ın Çöküşünden Günümüze Balkanlar*, (2. Baskı) , Ayşe Özil(-Çev.), İstanbul : Alfa Yayınları.
- McCartey, J. (2014). *Ölüm ve Sürgün Osmanlı Müslümanlarının Etnik Kıyımı (1821-1922)*, Fatma Sarıkaya (Çev.), Ankara: TTK Yayınları.
- Neuberger, M. (2004). *The Orient within Muslim minorities and the negotiation of nationhood in Modern Bulgaria*, United States of America: Cornell University Press.
- Radoykov, İ. (09 Haziran 2019), *Bulgaristan Türklerinin Kapanmayan Yarası: Belene Kampı*, Anadolu Ajansı. <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/bulgaristan-turklerinin-kapanmayan-yarasi-belene-toplama-kampi-/1499387>
- Safiye Topçu ile yapılan yüz yüze görüşme, (08 Ocak 2021).
- TDV İslam Ansiklopedisi (1992). içinde, *Bulgaristan*. (C.6, sf. 391-396).
- TRT Spor. (2018). *Kapıkulenin Anahtarı Naim Süleymanoğlu* (Video). YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=xmojBPLG_Sg
- Türkiye Cumhuriyeti Bulgaristan Konsoloslugu. (16 Nisan 2021). *Bulgaristan Hakkında Genel Bilgiler*. <http://bulgaristankonsoloslugu.eu/bulgaristan-hakkinda-bilgiler.html>
- Yılmaz, R. (2008). *Jivkov Döneminde Bulgaristan Türkleri ve Türkiye'ye Göç Olayı (Türk Basınına Göre)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C. Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Zafer, Z. (2010). *Bulgaristan Türklerinin 1984-1989 Eritme Politikasına Karşı Direnişi*, Akademik Bakış Dergisi, Gazi Üniversitesi Yayınları, C.3, S.10, 200-233.
- Zafer, Z. (2012). *89 Göçü Bulgaristan'da 1984-89 Azınlık Politikaları ve Zorunlu Göç*, Yıldız Teknik Üniversitesi Balkan ve Karadeniz Araştırmaları Merkezi- Balkanlar Medeniyet Merkezi Dergisi, İstanbul, 28-44.

AVRUPA BİRLİĞİ VE SURİYELİ MÜLTECİLERİ İLİŞKİLERİNDE NORMATİF GÜÇ İKİLEMİ



Dilara Tunç*

ORDIC ID: 0000-0003-0269-7887

Geliş Tarihi / Received: 17.06.2021 - Kabul Tarihi / Accepted: 04.08.2021

-80-

Özet

Son yıllarda Avrupa Birliği'nin kuruluş amacı, Birliğin gerekli olup olmadığı tartışılır hale gelmiştir. AB, ortak küresel tehditlerin varlığına rağmen dış politikasında bir bütünlük oluşturamamıştır. Bu durumun önündeki en önemli engellerden birisi AB üye devletlerinin, bölge ülkeleriyle ilgili farklı çıkarlara sahip olmaları ve buna göre hareket etmek istemeleridir. Ekonomik çıkarların önceliği, söz konusu Birlik üyelerini ortak noktada buluştururken; dış politika konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar, devletleri ayrıştırabilmektedir. Bu durum, göçmenler üzerinde kimlik kaybı korkusu, güvenlik meseleleri ile ilgili tehdit algıları gibi olumsuz etkilere neden olmuştur. Normlara dayalı bir Avrupa Birliği dış politika iddiasının, göç ve iltica meselelerine karşı bu yaklaşımlarında normatif gücün bir ikilem içinde olduğu ve göçmenlere yönelik ötekileştirme hareketleri olduğu görülmektedir. Özellikle AB içerisinde İslamofobi veya ırkçılığın yükselmesi önemli ölçüde mültecilere olan olumsuz yaklaşımları derinleştirmiştir. AB mülteci politikalarında gerektiğinde normatif gücünü kullanarak insan haklarına müdahale ederken kimi durumlarda kalıcı bir çözüm getirmekte başarısız olmuştur. Bu anlamda çalışma, "AB'nin mülteci sorunlarında normatif değerlere vurgu yapıp bu mesele içerisinde insan ihlallerinin önlenmesi konusunda neden kendi ilke ve değerleriyle çalışmıştır?" sorusuna cevap arayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği(AB), Normatif Güç, Realist-İnşacılık, Mülteci Krizi, Suriye Mültecileri

Abstract

In recent years, the aim of the EU, whether the Union is necessary, has become debatable. Despite the existence of common global threats, the EU has not been able to form an integrity in its foreign policy. One of the most important obstacles to this situation is that EU member states have different interests in relation to the countries of the region

* Başkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi,
diilaratunc95@gmail.com

and they want to act accordingly. While the priority of economic interests brings together the members of the said Union at a common point, disagreements about foreign policy can parse states. This situation has cause negative effects on immigrants such as fear of identity loss and perceptions of threats regarding security issues. It is seen that a European Union foreign policy claim based on norms is in a dilemma of normative power in these approaches to immigration and asylum issues and there are marginalizing movements towards immigrants. Especially the rise of Islamophobia or racism within the EU has significantly deepened negative attitudes towards refugees. While the EU intervenes in human rights by using its normative power when necessary in its refugee policies, it has failed in some cases to bring a permanent solution. In this sense the study, while emphasize the normative values in the refugee issues of the EU and seek an answer to the question of why EU contradicts its own principles and values in preventing human violations in this issue.

Keywords: European Union(EU), Normative Power, Realist-Constructivism, Refugee Crisis, Syrian Refugees

Giriş

Uluslararası bir aktör olan AB, küresel anlamda Birliğin benimsediği insan hakları, hukukun üstünlüğü, demokrasinin geliştirilmesi gibi temel ilkeler üzerine inşa edilmiştir. Özellikle realist güce yer vermeyen, önceliği güvenlik olmayan bir yönetim politikasını benimseyen AB'nin Suriye mülteci krizine yönelik uygulamalarında normatif güç kavramına ne kadar bağlı hareket edip etmediği akademik literatürde eleştirilmeye devam etmektedir. Avrupa Birliği'nin değerleri ekseninde bölgeye yönelik politikaları yeniden anlamlandırmak ve Birliğin norma dayalı dış politika söylemleri ile bunların eylem analizinde ne kadarının bütünleşip bütünleşmediğini anlamak, çalışmanın Realist-İnşacı (Realist Constructivism) kuramıyla incelenmesi açısından önem arz etmektedir. Çünkü Realist-İnşacılık, güç yapıları ile uluslararası ilişkilerdeki normatif değişim kalıplarının birbirlerini nasıl etkilediklerini inceler ve reel politik yaklaşımına uygunluk gösterir¹. AB ortak küresel problemlere sahip olmasına rağmen, dış politikada her birlik üyesinin farklı menfaatlere sahip olması bütünlüğün uyumunu zorlaştırmaktadır. Bölgeye yönelik politikalara gelişen bu farklı yaklaşımlar normatif değerleri de etkilemiştir. Uluslararası sistemdeki en önemli aktörlerden biri olan Avrupa Birliği ve bu açıdan farklı normatif değerlerin sorgulanmasını mümkün kılan Suriye, söz konusu aktör - bölge ilişkisinin analiz edilmesini gerekli kılmıştır. Dolayısıyla, Suriye'ye yönelik mülteci politikasında AB'nin realist ve dışsallayıcı

1 Benzer görüşler için bkz. Martin 2019; Alkan 2019

şekilde hareket etmesi kendi normatif kimliğiyle nispeten çeliştiğini göstermektedir. Bu anlamda çalışmada birinci bölümde, AB'nin gelecekteki muhtemel oluşumlarını tahmin edebilmek için iç ve dış dönük politikalarını anlamak için Birliğin küresel ve bölgesel politikaları, Brexit sonrası göç yaklaşımları, AB'nin iç sorunları ve Birliğin uyumu, göçmen ve mülteci krizleri bağlamında yükselen sağ popülizm, entegrasyon ve İslamofobi konuları Suriye – AB ilişkileri çerçevesinde incelenecek; ikinci bölümde ise AB'nin normatif gücü ve realist-inşacı yaklaşımları ele alınacaktır.

I. AB'nin Küresel Yaklaşımı ve Bölgesel Politikaları

1950'lerde, Avrupa Topluluğu'nun büyük bir çöküntü içine girdiği sürede esas amacı toplumsal refahı en yüksek seviyeye taşımak ve güç çatışmalarına yeni bir uluslararası yönetim getirmek olmuştur (Rehn, 2008). Batı Avrupa'nın NATO yapı içerisinde kendi güvenliğini ABD ile işbirliği yaparak sağlaması, Doğu Bloğundan gelen siyasi ve askeri tehditlere karşı önlem almasında da başarılı olmasına yol açmıştır. Dolayısıyla Avrupa Topluluğu, güç politikalarını ve Hobbesvari modeli geride bırakarak karşılıklı bağımlılığın ve dayanışmanın arttığı bir Kantçı yapıyı benimsemeye başlamıştır (Dinç, 2017). Soğuk savaş sonrası liberalizm yaklaşımının alternatif olmaktan çıktığı fikrine ulaşılmıştır ve çok kutuplu sisteme geçilmiştir. Bu bir anlamda Batı'nın da farklılık olarak ayrışmasına sebep olmuştur. Örneğin, Irak müdahalesi (2003) ve Afganistan'da ki terörle mücadele olaylarında Birliğin kendi içerisindeki bölünmeden dolayı, ABD'nin yeterince destek göremediğini savunduğu AB ile aralarında ayrışmalar, uyumsuzluklar meydana gelmiştir ve bu durum ortak karar alma süreçlerini zora sokmuştur.

AB'nin kendine has bir küresel strateji izlemeye çalışması, gerçekçilikten uzak bir politika amaçlaması tehdit algılarının da değişmesine yol açmıştır. Bu anlamda NATO da küreselleşmiştir ve Avrupa'nın kendi güvenliğini sağlaması konusunda NATO ve ABD kritik bir önem taşımıştır. Bu yüzden AB üyeleri için güvenlik meselesinde Birliğin kendisi değil, NATO öne çıkmaktadır (Jolyon & Menon, 2009). Diğer yandan, AB ekonomi ve çevre gibi meselelerde daha uyumlu aktör olabilirken; insani müdahale, eğitim gibi konularda otorite olarak geri planda kalmıştır. Ulus devletin askeri ve siyasi meselelerde otoriter olması Birliğin bütünleşmesini zorlaştıran bir etken olmuştur: *“Birlik, son yıllarda küresel bir güç olarak kabul edilmek için ciddi bir gayret içinde olmamıştır. Dolayısıyla, bir blok olarak AB, ABD, Çin, Rusya gibi diğer küresel ve bölgesel güçler tarafından sert gücün geçerli olduğu önemli çatışma bölgelerinde ve konularında, kritik bir oyuncu olarak görülmemektedir.”* (Dinç, 2017: 95).

Avrupa Birliği, ekonomisine yönelik askeri anlamda savunma harcamalarını artırmak yerine, ekonomik olarak kazancını yükseltmeye odaklı amaçlara yönelmiştir. Her ne kadar AB insan hakları ve ulusüstü değerlerini vurgulayıp diğer güçlere eleştiride bulunsa da enerji, ticaret ve fosil yakıtları konularında Rusya'ya ve Çin ile ilişkilerinde işbirliğinden kaçınmamakta veya kendi menfaati zarar görecektir zorlayıcı politikalarından kaçınmaktadır ve bu da insan hakları konusundaki söylemlerinin derecesini ister istemez etkilemektedir. Diğer taraftan, 2004'te gerçekleşen Avrupa Komşuluk Politikası, Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerine, Avrupa'nın tek pazarına katılım ve finansal destek gibi avantajlar sağlamasını içermektedir. Ancak bu avantajlar sağlanırken de hukukun üstünlüğü, demokrasi, liberal ekonomik yapıların yerleştirilmesi gibi hedefler zaman zaman göz ardı edilmektedir. Bu tarz çelişkili politikalar Suriye kriziyle daha da belirgin hale gelmiştir. Dolayısıyla insan hakları, ekonomi, çevre gibi meselelerde Birlik küresel anlamda bir güç yakalamışsa da bu güç azalmaya başlamıştır. 23 Haziran 2016'da gerçekleşen Brexit olayı da, son yıllarda Avrupa Birliği'nin amacının, Birliğin gerekli olup olmadığı meselesinin tartışılmasına yol açmıştır. Dolayısıyla Birliğin iç gelişmelerini ve bu konulardaki tartışmalarda küresel siyaseti anlamak çok önemlidir (Dinç, 2017).

A. AB'nin İç Sorunları, Birliğin Uyumu

Avrupa Birliği, ekonomik durgunluk, krizler, saldırgan Rusya, NATO'nun değerini sorgulayan ABD gibi örnekler kadar, yükselen yabancı düşmanlığı, yükselen sağ popülizm, terör, mülteci ve göçmen krizi ve buna benzer küresel sorunlarla da baş etmeye çalışmıştır. Avrupa Suriye'deki olaylara askeri anlamda müdahaleye sıcak bakmamış ancak diplomatik yöntemlere yönelmiş, olayları bastırmaya çalışmıştır. Özellikle, Brexit sonrası dönem, AB'yi asıl zayıflatan olay olmuştur. İngiltere'nin hem ekonomi açısından hem de nüfus açısından önemli bir noktaya sahip olmasına karşın Birlikten ayrılmış olması, AB'nin küresel anlamda gücünün önemli ölçüde etkilenmesini kaçınılmaz kılmıştır. David Cameron 2015 seçimleri sonrası iktidara geldiği takdirde, ülkesinin AB üyeliğini referandumla sunacağını ifade etmiş ve AB ile Britanya için özel olarak AB içi göçmenlerin sosyal hakları, iç pazarın liberalizasyonu gibi bazı koşulları içeren bir uzlaşma müzakere etmiştir. Referandum içeriğinde mülteci krizleri, göçmenlik ve iltica konularına yönelik politikaların yetersiz kalması, İngiltere'nin giderek AB içinde parasal olarak değerini kaybetmesi, yükselen sağ partiler, İslamofobi'nin yaygınlaşması gibi ötekileştirici hareketler, mültecilerin entegrasyon konusunda problem yaşamaması ve Birleşik Krallık halkının Türkiye'nin AB'ye girmesinden sonra çıkarlarını,

ortak ilişkilerini savunamaması yer almıştır. “Cameron AB üyeliğinde kalmaya yönelik bir referandum yürütmüştür ancak beklenen sonuca ulaşamamıştır. Boris Johnson gibi liderler, çoğu zaman gerçekleri çarpıtmak pahasına, halkın AB ile ilgili hoşnutsuzluğunu kullanarak, halkı ikna etmekte daha başarılı olmuştur. Sonuçta az bir oy farkıyla da olsa, Britanya halkı AB’den çıkış yönünde kararını vermiştir.” (Akses, 2016: 4).

31 Aralık 2020 de sona eren ve AB ile İngiltere’nin gelecekteki ilişkilerini müzakere etmeyi amaçladıkları geçiş sürecine girilmiştir. Bununla beraber, AB’nin tek Pazar ve gümrük birliğinin bir parçası olarak devam edeceği ancak Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu dâhil olmak üzere AB’nin siyasi kurumlarını çoktan terk ettiği görülmüştür. (Edgington, 2020). İngiltere Başbakanı, Brexit sonrası ülkeye gelebilecek AB vatandaşlarının sayısını azaltmak istemiştir. Ancak bu AB’ye yerleşmek isteyen İngiltere vatandaşlarının haklarını da etkilemiştir. Diğer taraftan Brexit’i destekleyen halk AB’nin mülteciler sorununu çözmemesinden önemli derecede rahatsızlık duymuştur. İngiltere’nin AB’den ayrılma talepleri arasında İngiltere’ye gelen göçmenlerin devlet yardımlarından yararlanmasına karşı çıkılması göze çarpmaktadır. Diğer yandan, AB’nin dışa dönük politikalar çerçevesinde küresel strateji belgesine göre de AB, bütünlüğünü korumalı, küresel güçlere karşı çok taraflılığını ve hukuk üstünlüğünü göstermeli ve normatif değerlerine sahip çıkmalıdır. Uluslararası hukuka dayalı bir dünyada AB üyeleri birlik içinde olmalıdır. Kurallara dayalı bir normatif gücün gerçekleşmesi için birlik olunmaması durumunda, güç politikalarının sınırlandırılmaması ve norm eksikliğinin giderilememesi tehlikesi bulunmaktadır (Dinç, 2017). Belgenin devamında sınır güvenliğinin artırılması ve düzensiz göçün oluşturduğu tehlikelerin azaltılması, aynı zamanda terörle mücadele için, iç ve dış güvenlik tedbirlerinin alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

AB’nin enerji güvenliğini garanti altına alması ve siber tehditlere karşı önlem alması da oldukça önemlidir. AB dünya piyasasından da faydalanabilmek amacıyla kendini izole etmek istememektedir. Bu nedenle AB için enerji transit güvenliği ve stratejik çıkarları oldukça önem kazanmaktadır. AB’nin bazı komşu ülkeleri, AB’nin bu stratejileri açısından, terörizmin bu bölgelerde sorun yaratması ya da sınır güvenliği ihlali gibi olaylara sebep olabileceği için tehlikeli olabilmektedir. Bu nedenle komşu bölgelerdeki direncin desteklenmesi, o bölgelerin kullanılarak Avrupa’ya ulaşan çeşitli tehditleri önlemek gerekmektedir. Kısaca, AB’nin küresel etkisini anlamak, gelecek projeksiyonu çizmek açısından önemlidir.

Ekonomik sorunlar ve durgunluk genel olarak toplumsal rahatsızlığın en önemli nedenlerinden biridir. 2008 krizi etkisiyle kamu borcunun fazlalığı ve

yükselen işsizlik sorununa baktığımızda, her AB üyesinin durgunluktan eşit şekilde etkilenmediğini görmekteyiz. Ekonomik refahın adil şekilde paylaşılmaması dolayısıyla, eşitsizliğin devam edeceğini söylemek mümkün olmaktadır (Dinç, 2017). Bununla beraber, Birliğin pek çok ortak politikasının haricinde güvenlik konusunda, özellikle Suriye ile ilişkilerinde devletlerin ulusal çıkarları ön plana çıkması ve mülteci krizlerine yönelik mücadelede yetersiz kalmasının yanı sıra ilerleyen bölümde örnekleri görüleceği üzere yükselen sağ popülizm, entegrasyon problemi, İslamofobi'nin yaygınlaşması gibi oluşumlar AB'nin kendine özgü yapısını oluşturan ulus üstünlüğü varlığını yitirdiğini göstermiştir.

B. Göçmen ve Mülteci Krizleri Bağlamında Yükselen Sağ Popülizm, Entegrasyon ve İslamofobi

Entegrasyon ve kimlik kaygıları ile göçmenlere karşı kuşkulu bakış, Müslüman göçmenlere karşı duyulan güvensizlik bütün Avrupa'da yaygın bir mesele haline gelmiştir. Bununla bağlantılı olarak, aşırı sağcı siyasi akımlar yabancı düşmanlığı körükleyen göçmen karşıtı söylemlerde bulunmuşlardır. Artan göç hareketleri ve terör olaylarının etkisinin önemli ölçüde büyük olduğu bir dünyada çeşitlilik de giderek ciddi bir sorun haline gelmiştir. Çünkü çeşitlilik ve farklılıklar arttıkça insanların gelen göçmenlerle yaşamaları öteki algısını da beraberinde getirmiştir. Küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası göç, yeni iletişim teknolojileri, yeni ulaşım ve sosyal medya gibi yeni küresel hareketlilikler, ülkelerin ve toplumların da yeni sorunlarla karşılaşması demektir. Diğer taraftan yine küreselleşmenin etkisi ile coğrafi ve siyasal sınırlar belirsizleşmiştir. Gielis'in belirttiği gibi artık göç süreçleri ve göçmenleri anlatmada ulus aşırılık kavramı kullanılmaktadır (Yaylacı, 2017).

Baskın bir unsur olarak göç ve çeşitlilik deneyiminin toplumda oluşan kimlik temelli kaygılar neticesinde yarattığı tepkiler entegrasyon kavramının Avrupa'da öne çıkmasına neden olmuştur. Entegrasyon kavramı politik anlamda olumlu algılara yol açsa da içinde kullanıldığı belirli bağlamlarda o bağlamlara özgü anlamlar kazanmaktadır. Böyle bir ortamda ise diğer kavramlar arasından sıyrılmıştır. Genellikle entegrasyon kavramının çevresinde toplumda etnik veya dini ayrışmalar, çatışmalar, ortaya çıkmıştır. Avrupa ülkelerinden biri olan Fransa'da başörtüsü kullanan Müslüman kadınların ülkede büyük bir siyasi tehdit olarak algılanması din özellikli bir çatışmaya örnek gösterilebilir (Martikainen, 2016). Farklı ülkelerdeki farklı entegrasyon anlayışını anlayabilmek için o ülkelerin göç ve çeşitlilikle ilgili tarihsel deneyimlerine bakmak gerekmektedir (Unutulmaz, 2018). Avrupa'da özellikle

aşırı sağcı söylemlerin ve söylemlerin iyice ivme kazandığı zamanlarda ülkeler, yaşadığı ekonomik ve siyasi krizlerin sebebi olarak göçmenleri veya yabancıları göstermekte ve onları ayırtmaktadır. Bir başka örnek olarak, Macaristan'ın, kendisine 1.294 mültecinin yerleştirilmesini kapsayan AB taraflı bir referandumu reddetmesi gösterilebilir (Çolakoğlu, 2019).

Brexit sürecinden sonra yükselen sağ partiler, özellikle göçmenlerin Avrupa'nın kültürüne zarar verdiği ve toplumuna uyum sağlayamadığı ve tehdit oluşturdukları savını sıklıkla gündeme getirmişlerdir. Örneğin, Fransa'nın karşı karşıya kaldığı önemli bir sorun olan terörizm, 2015'te başlayan ve Kasım 2015'te 130 kişinin ölümüne yol açan terör saldırıları ile tepe noktasına ulaşmış, güvenlik güçlerini hedef alan girişimler devam etmiş bu iklimden sığınmacılar da etkilenmiştir. Terör ve ona paralel olarak değerlendirilen bu sığınmacı sorunu, Marine Le Pen liderliğindeki aşırı sağ hareketlerinin güçlenmesine yol açmıştır. Buna ek olarak, "*yabancılar ülkemizi elimizden alacak*" tarzında propagandalar ortaya çıkmış, Müslümanlar ve azınlıklar daha çok dışlanma ve kötü tutum korkusu içerisine girmiştir (Karluk, 2019). Hollanda seçimlerinde aşırı sağ Geert Wilders'in liderliğindeki Özgürlük ve Demokrasi için Halk Partisi'nin ikinci parti olması, ülkedeki tüm siyasi söylemle halkın tutumunu etkilemiştir. Bu nedenle diğer partilerin de söylem ve eylemleriyle aşırı sağ politikaya yönelmeleri ülkeye yayılan bir İslam karşıtlığına zemin hazırlamıştır. AB Temel Haklar Ajansı'nın anketine göre, Müslümanların %30 oranıyla dinleri nedeniyle en çok ayrımcılığa maruz kaldığı ülkelerden biri de Hollanda olmuştur (Karluk, 2019).

Benzer şekilde Avusturya'da da yabancı düşmanlığın artması, İslam karşıtlığı, ırkçılık ve popülist söylemler gündeme gelmiş ve aşırı sağ söylemler; vergi, işsizlik, eğitim, sağlık ve yaşlıların bakımı gibi öncelikli konuların geri plana atılmasına sebep olmuştur. Almanya'da ise, aşırı sağcı popülist Almanya için Alternatif ve Hür Demokrat Parti oy oranlarını artırmış, meclise girmiştir. Almanya'da yaşlı nüfusun artışı, düşük genç nüfus, doğum oranlarının azlığı gibi iş gücündeki ciddi demografik sorunların endişelere yol açması ve ülkenin göçe, genç nüfusa ihtiyaç duyulması düşüncesine karşın aşırı sağcı ve ırkçı söylemlerin daha çok olması ülkedeki Müslümanlarda ve göçmen kökenlilerde korkuya sebep olmuştur (Karluk, 2019).

Aynı şekilde, göçmen krizinin odağı olan ülkelerden bir diğeri de Yunanistan'dır. 2015 yılında zirvede olan krizde, ülke üzerinden geçen sığınmacıların sayısı 1 milyonu aşmıştır ve sınırların kapatılmasının ardından ülkede mahsur kalan yaklaşık 60 bin sığınmacı hükümeti zorlamaya devam etmektedir (Karluk, 2019). Öte yandan Almanya, İspanya, İngiltere'deki katılımcıların yer aldığı PEW Araştırma Merkezinin anketinde, çoğu kişi meslek ve

becerileri açısından göçmenlerin ülkelerine faydalı olabileceğini düşünürken, Almanya'nın göçmenlere yer açması ve Yunanistan ve İtalya'nın göçmenlere karşı endişeli tutumları dikkat çekmiştir. (Vatandaş, 2019a).

Özetle, ekonomik durumlar, endişeler, göçmenlerin artması, kimlik kaybı endişesi gibi oluşumların etkisiyle sağ popülizm Avrupa'da bir hayli yükseliş göstermiştir. AB kimliğinin korunması bağlamında, bazı Avrupalıların belki biraz da farkında olmadan AB'den beklentisi, küreselleşmenin sınır tanımadığı bir ortamda geniş çaplı göçmen dalgalarının yaratabileceği kültürel etkilerin kontrol altına alınmasıdır. Göçmen sorunu bu yüzden gün geçtikçe daha ciddi boyutlar kazanmaktadır. Küreselleşmenin uyardığı alt kimlikler ulus devletlerinin kendi kimliklerini tehdit etmektedir. Bu nedenle ulus devletlerin coğrafi temeli asimilasyonist ve bütüncül bir ulusal kimliğe dayalı klasik yönetim anlayışı yerine AB kendi içinde alt kültürel kimliklere yerleşmiş göçmenlere yönelik olarak, kimlik yönetişimi stratejisini benimsemiştir (Özdemir, 2006).

Bu yolla kendilerine sağlanan olanaklar sayesinde (kontrol-dışı eğilimler gösterebilecek alt kültürlerle), özgürlükler tanınarak kontrol edilebilmektedir. Küreselleşmenin yarattığı kimlik parçalanması sorunu aslında tüm ülkeler için geçerli olmasına rağmen batı dünyası dışında bu sorun daha fazla hissedilmektedir. Nitekim Batı ve Batılı olmayan ülkelerin küreselleşme deneyimleri farklıdır. Özdemir'in de (2006: 191) vurguladığı üzere küreselleşmeyle birlikte *"Batı'nın kültürel kimliği evrim geçirerek melezleşmekte, batı dışındaki ülkelerde kimlikler kriz olarak nitelenecek ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır"*.

Öte yandan Avrupa, her ne kadar dini değerlerden bahsetmese de yerli nüfus Hristiyan ağırlıklı bir toplum olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Slovakya Başbakanı Robert Fico'nun yüz Hristiyan Suriyeli göçmeni kabul edeceklerini açıklamasından sonra İçişleri Bakanlığı Sözcüsü Ivan Metik; ülkelerinde cami olmadığını, bu nedenle Müslümanların ülkeye uyum sağlamalarının zorlaşacağını ve amaçlarının toplumsal uyumu sağlamak olduğunu söylemiştir (Perspektif – Haber-Yorum Platformu, 2015).

Benzer şekilde Çek Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Milos Zeman, gerçekleşen sığınmacı göçlerle ilgili basın açıklamasında Müslümanların ve Kuzey Afrika ülkelerinin kültürel farklılıklarından dolayı kabul edilmemesi gerektiğini açıklamıştır (Oyman, 2016: 69). Avrupa'da Müslüman nüfus oranının da giderek yaygınlaştığı yadsınamaz bir gerçektir. Bunun temelinde ise Avrupa'ya yönelik göç dalgalarında Müslümanların olması ve göçmenlerin özellikle Ortadoğu ve Afrika ülkelerinden gelmesi yatmaktadır. Göçün temel nedeni insanlığın refah arayışıdır ve Almanya, bu noktada "varış ülkesi"

iken, Müslümanlar Avrupa'nın yaşayan ve giderek büyüyen bir *fenomeni* konumundadır.

Türkiye'nin de Müslüman nüfus ağırlıklı bir ülke olduğunu unutmamak gerekmektedir. Bu durumda, Türkiye'nin olası katılımıyla AB'nin kimliğinin etkileneceğini söylemek mümkün olmaktadır. Çünkü Avrupa'daki Müslüman nüfus hali hazırda %3,8 civarı iken, Türkiye'nin birliğe üye olması durumunda bu oranın %18'e yükseleceği görülmektedir. Yaklaşık 5 milyon Müslüman nüfus bulduran Almanya'da, PEW araştırma merkezinin gerçekleştirdiği çalışmaya göre gelecek 30 yılda, yüksek göç durumunda, Müslüman nüfusun %20'ye çıkacağı ve bu durumun Müslümanlar lehine radikal bir değişim yaratabileceği beklenmektedir (Vatandaş, 2019b).

C. Güvenlik Algılamaları Boyutunda Suriye-AB ilişkileri ve Arka Planı

-88-

Soğuk savaşın bitimiyle beraber göç ve bunun güvenlik boyutu önem kazanmıştır. Soğuk savaş sırasında iki kutuplu düzende tehdit algılamaları konusu daha çok askeri anlamda önem arz etmiştir. Savaş sonrasında ise daha geniş tanımlamalar ortaya çıkmıştır. Artık sosyo-ekonomik adaletsizlik, artan işsizlik, kültürel çatışmalar, insan hakları ihlalleri gibi konular daha fazla güvenlik tehdidi olarak görülmeye başlanmıştır. Özellikle de 11 Eylül 2001 sonrası Avrupalılar gittikçe daha da kaygılanmış ve tehdit algısı had safhaya ulaşmıştır. Bu tehdit ise yükselen terörizmdir. Elbette bunun arkasındaki sebeplerden biri de bu eylemlerin IŞİD, El-Kaide gibi örgütlerin Ortadoğu'daki gelişmelerle bağlantısıdır ve bu nedenle mülteci ve göçmenlerin sadece ekonomik açıdan değil, güvenlik açısından da sakıncalı değerlendirilmektedir (Dinç, 2017). Arap Baharı öncesine kadar Suriye'nin en büyük ticari ortağı AB olmuştur (Cicioğlu ve Bayram, 2019: 344). 1955'de Suriye, Avrupa-Akdeniz ortaklığı içerisinde yer almış ve 2004'de daha önceden ertelenen bu AB ile ortaklık anlaşması tamamlanma evresine girmiştir. Ancak Suriye, kendisinden beklenen reformları uygulayamamış, dolayısıyla anlaşma yürürlüğe girememiştir. Suriye'nin Lübnan'a kuvvet konuşlandırması, kitle imha silahlarına ilişkin şartı imzalamamış olması AB ile ters düşmesine sebep olmuş ve AB her iki meselede de Suriye'yi sorumlu tutmuştur (Cicioğlu ve Bayram, 2019).

AB'nin Suriye konusundaki yaklaşımları daha çok güvenlik bağlamında, "güvenikleştirme" bakış açısı ile değerlendirilebilir. Arap Baharı'nın Suriye'ye kadar gitmesi dikkatleri bu ülkenin üzerine çekmiştir. Birlik içerisinde, Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen terör eylemleri Suriye politikasında iyice değişime gidilmesine sebep olmuştur. Aynı zamanda birlik içinde Suriye'ye karşı gösterilen tutumlara bakıldığında üye ülkeler arasında farklılıklar görülmekte

ve sert tepkiler daha ağırlıkta bulunmaktadır. Birliğin içerisindeki çatışmanın sebeplerinden biri bir tarafın Ortadoğu'da kalıcı barış çözümleri getirilmesini istemesi, öbür tarafın ise Suriye'ye karşı geliştirilen uygulamalarda belirleyici olması açısından ABD ile olan ilişkilerine öncelik vermesidir. Örneğin silah ambargosunda, ambargonun sadece Suriye hükümetine yönelik olması, bunun muhaliflerin lehine kaldırılmasında İngiltere ısrarcı olmuş ama Almanya ve Avusturya buna karşı çıkmıştır.

Suriye iç savaşının patlak verdiği krizin ilk yıllarında Esad rejimini zayıflatmaya yönelik; ekonomik ambargo, silah ambargosu, banka hesaplarının dondurulması gibi yaptırım kararlarının Suriye ekonomisine verdiği zarar düşünüldüğünde, AB'nin bu konuda büyük ölçüde amacına ulaştığını söylemek mümkündür. Silah ambargosu kararının kaldırılması/ uzatılması gibi konulardaki fikir ayrılıklarına rağmen, Suriye rejimi konusunda ortak bir tutum sergilendiği söylenebilir. Ancak, "mülteci krizi" konusunda AB'nin normatif değerleri bağlamında geliştirdiği dış politikasının başarılı olduğunu söylemek pek mümkün olmamaktadır (Cicioğlu ve Bayram, 2019: 347). Terörizmle mücadelenin kapsamı savaştan kaçan mültecilerin yarattığı göç sorununa kadar genişletilmiş ve AB başta Türkiye olmak üzere, Lübnan, Ürdün gibi ülkelerle yaptığı mülteci anlaşmalarından da görüleceği üzere sorunu kendi topraklarından dışsallaştırma yoluna gitmiştir ve bunu günümüzde halen devam ettirmektedir. Buna ek olarak AB'nin Suriye ekonomisine zarar vererek kendisine bağımlı hale getirmeye yönelik politikaları onun meseleyi insan haklarındansa güvenlik bağlamına daha çok öncelik verdiğinin bir göstergesidir (Cicioğlu ve Bayram, 2019). Batılı ülkelerde sürekli meydana gelen birtakım terör olaylarının yol açtığı olumsuz algılar Avrupa'nın oldukça az sayıda Suriyeli göçmenin kabulünü ciddi bir sorun olarak görmesine neden olmuştur. Özellikle ABD'de 2016 Kasım'da yapılan seçimlerde Trump, kimi zaman yabancı düşmanı ve göçmen karşıtı olarak tanımlanan politikalarla iktidara gelmiş ve bu dönemin olumsuz düşüncelerinin güçlenişinde önemli bir payı olmuştur. Benzer şekilde Paris'te yaşanan Charlie Hebdo saldırısı, 2015 Bataclan'daki katliam, 2016'da meydana gelen Belçika havaalanında ve metro saldırıları ya da 2015 Şubat'ında Danimarka'daki saldırılar da bu içinde bulunulan durumu destekler niteliktedir (Yaylacı, 2017). Tüm bunlardan anlaşılması gereken, Ortadoğu politikalarında AB'nin kısa vadede norma dayalı, uzun vadede ise çıkar temelli yaklaşımlarda bulunduğuudur.

II. AB'nin Normatif Gücü ve Realist İnşacılık Teorisi

AB üyesi ülkelere göç etmek, özellikle Suriye gibi demokrasi, insan hakları, insan güvenliği, ekonomik gelişme gibi konularda sorun yaşayan ülkelerin

vatandaşları için ulaşılabilecek bir ideal niteliği taşımaktadır. Bu kapsamda, daha önceki bölümde de bahsedildiği üzere toplumsal entegrasyon uygulamalarının önemli bir parçası olan göç ve göçmen sorunsalı, güvenlik meselesinin de bir parçası haline gelmiştir. AB sınır güvenliğini artırma çabalarına girmiş, güvenlik algıları boyutunda tehditlere karşı önlemler almaya başlamış, yasa dışı göç hareketlerini de mümkün olduğu kadar sınırlarına gelmelerine önleyici politikalar geliştirmiştir. Kısaca, Avrupa Birliği Suriye'den gelen mültecilere kapıları kapatmak için daha önce denemediği her türlü çözümü denemeye devam etmektedir. Özellikle Schengen sistemini feda edecek kadar ileri giderek sınırları tel örgüler ile kapatmaktadır (Özcan, 2016). Makedonya Yunanistan sınırını, Slovenya ve Macaristan Sırbistan sınırını, Bulgaristan, Türkiye sınırını tel örgüler ile kapatmıştır. Bunlardan daha vahim olanı ise her ikisi de AB üyesi olan Hırvatistan ve Slovenya'nın, Slovenya ve Avusturya'nın, Hırvatistan ve Macaristan'ın sınırlarına da mültecilerin geçişini engelleyecek tel örgülerin çekilmesidir, Kuzey Afrika ve Ortadoğu'daki istikrarsız göç baskılarının giderek artması, insan hakları ve demokrasiyi benimseyen Avrupa'nın özellikle son yıllarda büyük bir değer sınavıyla karşılaştığını göstermiştir (Özcan, 2016: 7-8).

Normatif güç kavramı ve realist-inşacı bakış açısı, konuyla doğrudan ilgilidir. Normatif güç kavramı, AB'nin yenedünya düzeninde uluslararası politika anlamındaki etkinliğini açıklamak için öne sürülmüş bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Ian Manners, AB'yi sivil ya da askeri güç şeklinde değerlendirmek yerine en uygun nitelendirmenin normatif güç olduğunu savunmaktadır (Vatandaş, 2018). Manners, normatif özelliklerin baskıcı yollarla dayatılmasının bir çözüm olmadığını ve ikna edici unsurların kullanılması gerektiğini ve bu şekilde de normatif gücün tanımını destekleyebileceğini savunmuştur (Yıldız, 2019). Esasen, Avrupa'nın kendi içindeki ilişkilerinde normatif gücünün değerlendirilmesinde pek çelişki bulunmamaktadır. Bu yüzden AB'nin normatif güç anlamında değerlendirmesi Suriye, Ortadoğu ülkeleri gibi ülkelerin meseleleri üzerinden yapılması daha yerinde olur ve bu açıdan değerlendirildiğinde yaklaşımlar, statükocu ve reel politik bakış açılarına uygunluk göstermektedir.

Avrupa Birliği, bazı zamanlarda göçmenlere yönelik tutumlarında normatif gücünü kullanırken, kimi durumlarda çıkar temelli yaklaşımlar sergilemiştir. Bu anlamda, realist-inşacılık kuramına bakmak konuyu daha anlamlı kılacaktır. Aslında, realizm ve inşacı yaklaşım teorilerinin görüşleri uluslararası literatür de birbirlerine zıt konumda yer almaktadır. Klasik realizm anlayışına göre, iktidarın genel rolü devletlerarasındaki ilişkiler anarşik ortamda güç dengesi, siyasetin sınırsız özerkliği ve devlet yönetiminin çıkarlarıyla ilgilidir.

Diğer bir ifadeyle, realizme göre, uluslararası sistemin anarşik yapısında devletler kendi çıkarları için çatışmaktadır ve devletler her zaman yıkım olasılığı tehdidi altında olan rekabetçi bir ortamda hayatta kalmaya mecburdur.

Klasik realistler; etnisite, din, iç çatışmalar ve özellikle de kimlik oluşumuyla ilgilenmez. İnşacılar ise, genellikle liberalizm kapsamına giren, geniş bir şekilde tanımlanmış dünya görüşlerine sahiptir (veya en azından sahip oldukları görülmektedir) ve bu kategorizasyonu sıklıkla kabul ederler (Barkin, 2010). İnşacılık teorisi, uluslararası ilişkiler alanında neoliberalizm ve neo-realizm yaklaşımlarını eleştirmiştir. Soğuk Savaşın ardından oluşan yeni sistem karşısında bu yaklaşımların etkisi kısıtlanmıştır ve kimlik, kültür, gibi toplumsal özelliklerin öne çıktığı bir İnşacı yaklaşım ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, realist ve inşacı yaklaşımın açıklamalarının temeli farklı bakış açısına dayanmaktadır. Her iki yaklaşımda sistemin nasıl korunacağı ya da sorunların nasıl çözüleceği sorusuna farklı cevap aramaktadır. İnşacılık teorisinin realizme eşdeğer bir uluslararası ilişkiler paradigması olduğu iddiası literatüre nadiren yansımıştır (Barkin, 2010).

Samuel Barkin'e göre gücün farklı boyutları ve normatif aktörler uluslararası durumu birlikte etkilemektedir. "Realist İnşacılık, liberal-idealistlerin aksine evrenselden ziyade bağlamsal olarak kabul ettiği ahlakı, güç ve normatif yapılar ile olan ilişkileri çerçevesinde inceleyebilir. Böylece hem liberal - idealist eğilimli inşacıların durağan ve sabit ahlak anlayışından, hem de yapısal realistlerin ahlakı tamamı ile göz ardı eden bakış açılarından sıyrılıp, uluslararası ilişkilerde yaşanan olayları ve değişimleri bizzat gücün kaynağı ve yapısı üzerinden değerlendirebilir"(Aydın, 2018: 1). Adrian Hyde-Price, AB'nin uluslararası bir aktör olarak zorlayıcı bir kuvvet olmadığını, ancak söylemsel çerçevede kalan bir güç kaynağına sahip olduğunu vurgulamıştır (Yıldız, 2019). Bu çalışma, normların ve değerlerin sosyal yapılar olduğu şeklindeki inşacı yaklaşımına bağlı kalmaktadır. Ancak AB'nin normatif güç standartlarına vurgu yapmasına rağmen Birliğin değerlerinin her zaman bu standartta kalamayacağını ileri sürmek için Barkin'in görüşlerine yer verilmiştir. Soğuk savaş sonrası Doğu-Batı ayrışması çerçevesinde, kutuplaşmış bir yapının sonucu olarak olaylar diplomasi yoluyla çözülmüş gibi de olsa kaosun devam ettiğini görmekteyiz. Realist-inşacılık teorisi, sürekli dünya barışı fikrinin desteklenemeyeceğini, tek bir düzen veya tek bir barış anlayışı olamayacağını öne sürer (Aydın, 2018). Devletler kendi çıkarlarına göre hareket etmektedir ve söylem ve eylemleri çoğu zaman bütünlük oluşturmamaktadır. Dolayısıyla şu anki düzende bir norm eksikliği bulunmaktadır.

AB güvenlik kaygısı önceliğiyle politik hamlesini gerektiğinde bölgedeki otoriter rejimlerle işbirliğine giderek yapması, onun savunduğu ahlaki

değerlerle kendini mecbur hissettiğinde ne kadar ters düşebileceğinin bir göstergesi olmaktadır. Buna ek olarak AB'nin Arap Baharı'na yönelik 2011'deki belgelerden beri, yüksek prensiplere yaptığı söylemsel vurgu gerçekte sağlanmış imkânlarla çelişmektedir; Söylem düzeyinde AB, insan haklarının evrenselliğine ve bölünmezliğine bağlılığının ancak sağlıklı işleyen demokrasi ve hesap verebilen hükümetlerle mümkün olabileceğine inandığını belirtmiştir (Dinç, 2017). 2015 yılında gerçekleşen Akdeniz'deki göçmen ölümlerinin zirveye ulaşması uluslararası kamuoyunda geniş yankı uyandırmıştır ve AB ekseninde göç yönetiminin etkisizliği konusu, özellikle demokrasi ve insan hakları başta olmak üzere bütünleşme değerlerinin, AB dış politikasının temel dayanaklarını oluşturan normların sorgulanmasına kadar varmıştır (Özcan, 2016). Son zamanlarda, yine Yunanistan örneğinde de görüleceği üzere, Yunanistan'ın sınırlarına kadar gelen göçmen veya mültecilere karşı insanlık dışı muamele sergilemesi AB tarafından eleştirilmesi gerekirken, takdir edilmiştir. Benzer şekilde makalenin ilk bölümünde bahsedildiği gibi, AB'nin enerji transit güvenliği ve benzeri çıkarlar için stratejik yöntemlere başvurması önem kazanmaktadır. Yine bahsedildiği üzere terörizmin AB'nin komşu ülkelerinde yarattığı olumsuz güvenlik algılamaları mülteci hareketlerinin tehlikeli görülmesine yol açmıştır. Bu anlamda, AB'nin normatif değer görünümünde komşu bölgeleri desteklemesi, ancak arka planda kendisine gelecek tehdit ihtimallerini önlemek ve güvenlik gücü sağlamak amacıyla ülkeleri kullanması realist-inşacılık bakış açısıyla uygunluk göstermektedir.

Birleşmiş Milletler 1951 yılında, uluslararası toplumun mülteci durumuna düşen insanların adına çözüm bulma aracılığı için Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'ni imzalamış ve daha sonra bu sözleşmenin kapsamı genişletilmiştir. Bugünün Avrupa Birliği üyeleri de bu sözleşmenin imzacıları arasındadır. Bu olumlu gelişmeye rağmen ilerleyen zamanlarda, Avrupa savaş kavramından mümkün olduğunca uzaklaşmış ve başka bölgelerde kendi çıkarını maksimize etmek için politik araçları kullanmıştır. Avrupa'nın bu dışsallaştırma politikası mülteci ve sığınmacı krizlerinde önemli bir rol oynamıştır. Nitekim Suriye İç Savaşı'nın büyüerek bu aşamaya gelmesinde Avrupa ülkeleri dâhil küresel güçlerin yürüttüğü vekâlet savaşı stratejisi çok önemli bir rol oynamaktadır (Özcan, 2016). Türkiye AB ilişkilerinde, iki ülke arasında imzalanan geri kabul anlaşmasında AB'nin özellikle Suriye'ye yönelik sorumsuz tutumu açısından değerlendirilmesi gereken önemli bir etkidir. AB mülteci krizini dışsallaştırmayı tercih etmiştir. Anlaşmaya göre Türkiye üzerinden giden düzensiz veya yasa dışı yollarla gerçekleşen göç hareketlerinin geri Türkiye'ye gönderilmesi gerekmektedir. Geri kabul anlaşmaları, AB'nin sınır güvenliğini koruması adına önem arz etmektedir.

ve kendisine gelen göçmenleri Türkiye'ye yönlendirerek onu transit bir konum olarak kullanmaktadır. Bunun karşılığında ise AB söylemlerinde, Türkiye'ye vize ve finansal destek sağlayacağını belirtmişse de eylem olarak bir tutarlılık görülmemektedir.

Avrupa'ya giden göçmenlerin özellikle Müslüman veya niteliksiz olarak görülen göçmen gruplar olduğunu göz önünde bulundurursak, Birliğin normatif çerçevede bu meseleyi insan hakları ihlali olarak görmediği açıktır. Örneğin, bugün Türkiye'de terör örgütü olarak değerlendirilen gruplar Avrupa'nın söylemlerinde de terör örgütü olarak değerlendirilirken, eylemlerinde destekçi tutum sergilemektedir. Kısaca, Barkin'in de belirttiği gibi adalet anlayışı evrensel değildir ve belirli zamana, koşullara göre farklılık gösterir.

Sonuç

Dünyada sınırların önemini kaybettiği bir dönemdeyiz ve bunu Suriye örneğinde çok açık bir şekilde görmekteyiz. AB ülkelerinde mülteci sayılarının birbirlerinden farklılık göstermesi ve dengeli bir dağılım gerçekleşmemesi dolayısıyla bu durum Avrupa'nın kendi içinde bir güç problemi olduğunu göstermektedir. Dünyadaki bu eşitsizlik insani hareketlerin oldukça etkilenmesine sebep olmaktadır. Siyasi liderlerin neredeyse tümü esnek şekilde mültecilere yönelik pozitif söylemlerde bulunamamaktadır. Soğuk Savaş sonrası özellikle, terörizmden dolayı artan tehdit algılamaları ve kontrolsüz göçmen akımı şüphesiz AB'de kriz yaratmıştır ve Suriye meselesiyle Birliğin kendi arasında dengeli şekilde dağılıma problemi derinleşmiştir.

AB, Suriyeli mülteciler ve diğer Ortadoğu ülkelerinden benzer şekilde gelen göçmen grupları engellemek için korumacı yöntemler izlemeye ve meseleyi dışsallaştırmaya çalışmıştır. Öte yandan Yunanistan'ın AB'nin bir tamponu haline gelmesi ve sınır güvenliğini sağlayan ekiplerin Yunanistan'ın en son müdahalesinde yanında bulunduğunu görmekteyiz. İlerleyen dönemde devreye pandemi sürecinin girmesi buna yönelik uygulamaları da askıya almıştır. Diğer taraftan, Avrupa içinde iç entegrasyon yaşanmadığı Covid-19 krizinde de görmekteyiz. Avrupa'nın terörizm, İslamcılık hareketleri gibi meselelerde oldukça hassas bir yapısı olduğu bilinmektedir. Ancak Avrupa'daki Müslümanlar yükselen İslamofobi 'ye karşı siyasal örgütlenme, siyasal parti kurma çabası içinde olmaya devam etmektedir. Suriye dışında Irak'taki IŞİD ve buna benzer örgütler yine Avrupa'yı yakından ilgilendiren bir meseledir ve bu gibi örgütlerin geçiş yolunun öncelikli olarak Türkiye olması farklı problemleri doğurmaktadır ve Türkiye de sınır güvenliğini korumak adına önlemler geliştirmeye devam etmektedir.

AB'nin ülkelerine gelen mültecilerin geri dönmeyeceği inancına dayanarak kimliklerinin, kültürel değerlerinin olumsuz anlamda etkileneceği söylemlerinde bulunarak meseleyi değer sınavı olarak nitelendirmemektedir. Bu durum Birliğin mültecilere yönelik gösterdiği eylemlerde normatif gücünün cazibesini yitirdiğini açıkça göstermektedir. Aslında AB deklaresini her ne kadar normatif sunsa da, dış politikasında hem kendisinin hem de üyelerinin çıkarlarını içgüdüsel olarak korumak istemektedir. Nitekim Birliğin normatif gücünü gerektiğinde kullanıp gerektiğinde Suriye meselesinin bu aşamaya gelmesinde uyguladığı vekâlet savaşı stratejisi ve kısa vadede norma dayalı, uzun vadede çıkar temelli yaklaşımlarda bulunması realist inşacı yaklaşımın açıklamalarına uygundur. Avrupa aynı zamanda Covid-19'dan en çok etkilenen bölgelerden biri olmuştur. Salgınla mücadele konusunda AB sınır kapısına dayanan binlerce mültecinin koşullarına yönelik de somut bir ilgi gösterememiştir. İnsan hakları ihlaline uğratılan mültecilerin sağlığına dikkat edilmemesi ve bu yüzden birçok insanın hayatının tehlikeye atılması buna örnek gösterilebilir. Oysaki mültecilerin salgından korunamaması durumunda ayrı bir kaos çıkması kaçınılmaz olacaktır. Bu durum da, AB karşıtı ülkelerin ya da siyasetçilerin eleştirel tepkilerine sebep olmaktadır ve AB'nin mültecilere yönelik normlara dayalı bir dış politika iddiasının gerçekleşmesine yönelik beklentileri iyice düşürmektedir.

Kaynakça

- Alkan, Yavuz S. (2019). AB'nin Normatif Güç Kimliği ve Suriye Mülteci Krizi Arasındaki İlişki Üzerine Ian Manners'ın Teorik Yaklaşımı Çerçevesinde Politik Bir Analiz, *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(37), 545-581.
- Akses, S., vd., (2016). "Britanya Referandumunu ve Sonrası: AB Entegrasyon Sürecinin Geleceği ve Türkiye" *İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları*, 284, 5-44.
- Aydın, Gökberk A. (2018). "Ruanda Katliamı ve İnsani Müdahale: Realist İnşacı Perspektif", *Merkez Strateji Enstitüsü*, 1-7.
- Barkin, Samuel J. (2010). *"Realist Constructivism Rethinking International Relations Theory"*. Cambridge University Press.
- Cicioğlu, F. ve Bayram, Y. (2019). "Avrupa Birliği'nin Değerleri Çerçevesinde Ortadoğu Politikasını Anlamlandırmak: Mısır, Suriye ve Irak Örneği". *Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi*, 7 (2), 327-360.
- Çolakoğlu, E. (2019). "Avrupa'da Mülteciler, Yükselen Aşırı Sağ ve Seçim Süreçleri". *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33 (3), 933-962.
- Dinç, C. (2017). "Avrupa Birliği'nin Küresel ve Bölgesel Politikaları", Dinç, Cengiz; Akkuş Bülent (Der.). *Küresel ve Büyük Güçlerin Stratejileri Güncel Değerlendirmeler*, Ankara: Orion Kitabevi, 91-119.
- Edgington, T. (2020). Brexit: What is the transition period?. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50838994> (Erişim Tarihi 01.07.2020).
- Howorth, J. & Menon, A. (2009). "Still not pushing back: Why the European Union is not balancing the United States" *Journal of conflict resolution*, 53 (5), 727-744.
- Karluk, R. (2019). "Avrupa Birliği'ndeki İç Sorunlar AB Projesini Tehdit Ediyor", <https://millidusunce.com/misak/avrupa-birligindeki-ic-sorunlar-ab-projesini-tehdit-ediyor> (Erişim Tarihi 26.03.2019).
- Martin, N. (2019). From containment to realpolitik and back again: A realist constructivist analysis of Turkey-EU relations and the migration issue. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(6), 1349-1365.
- Martikainen, T. (2006). *"Religion, Immigrants and Integration"*. Aalborg University, Denmark, 1-14.
- Oyman N. (2016). "Küresel Medya ve Mülteci Olgusu". *Eğitim Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi*, (36), 66-72.
- Özdemir, H. (2006). "Küreselleşme Avrupa Birliği ve Türkiye Üçgeninde Kimlik Parçalanması ve Kimlik Yönetimi". *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 3 (9), 173-203.
- Özcan, M. (2016). "Avrupa Birliği'nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış", *Eğitim Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi*, (36), 4-8.
- Perspektif (2015). "Avrupa Mülteci Politikaları, Dini Kriterlere Göre Göçmen Kabulü", <https://perspektif.eu/2015/09/01/ayrimcilikta-son-perde> (Erişim Tarihi 01.09.2015)
- Rehn, O. (2008). "Europe's Smart Power in its Region and the World", *Speech at the European Studies Centre, St. Antony's College, University of Oxford*. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-222_en.pdf (Erişim 10.08.2015).

- Unutulmaz, O. (2018). Gündemdeki Kavram: "Göçmen Entegrasyonu" – Avrupa'daki Geleceği ve Britanya Örneği, Öner İhlamur Gülfer S.; Öner Aslı Şirin N. (Der.). *Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar*, İstanbul: İletişim Yayınları, 135-159.
- Vatandaş, S. (2019a). "Yunanistan'ın Göç Sınavı", İNSAMER: İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, 1-5.
- Vatandaş, S. (2019b). "Avrupa'da Müslümanlar: Göç Dalgaları, Yerleşikler ve Azınlık Bilinci Üzerine". İNSAMER: İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, 1-4.
- Vatandaş, S. (2018). "Avrupa Birliği'nin Normatif Gücü": İnsan Hakları ve Demokrasi İdeali Bağlamında Bir Analiz. *Bilge Strateji*, 10 (19), 149-176.
- Yaylacı, F. G. (2017). "Süper Çeşitlilik Çağında Çokkültürcülük". *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (1), 345-364.
- Yıldız, D. (2019). "Normatif Güç Avrupa: Macaristan örneği" (Master's thesis, Namık Kemal Üniversitesi).