

Türkiye’de Bir Devlet Girişimi Olarak Arabuluculuk

Türkiye’nin onlarca yıllık siyasi söylemle istisnai olarak inşa edilen coğrafyası ve tarihi, Ankara’nın kendine özgü bir devlet kimliği oluşturmasını ve kendisini “iki arada” olarak konumlandırmasını sağlıyor. Bu strateji Ankara’nın uluslararası çatışmalarda bir arabuluculuk rolü oynamasına olanak tanırken, aynı zamanda belirsizliği ve öngörülemezliği de beraberinde getiriyor.

Ümit Seven

Nisan 2024’te, İsviçre’deki Ukrayna Barış Zirvesi öncesinde Ukrayna Devlet Başkanı Volodymyr Zelensky Türkiye’nin “bir arabuluculuk misyonunu yerine getirebilecek ancak arabuluculuk yapamayacak” ülkeler arasında yer alacağını belirtti. Zelensky, Türkiye’nin çabalarını ve arabuluculuk konusundaki istekliliğini kabul etmekle birlikte, Türkiye’nin “diğer çıkarlarına ve Rusya ile güçlü ilişkilerine” dikkat çekti. Zelensky’nin ifadeleri hem Türkiye’nin iddialı arabuluculuk çabalarını hem de Ukrayna ve ötesindeki çatışmalarda arabulucu rolünün sınırlarını vurguluyor.

Son on yılda Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın hükümeti, dış politikadaki daha geniş düzen belirleyici hedeflerinin bir parçası olarak arabuluculuk fırsatlarını değerlendirmesini sağlayan siyasi girişimci bir anlayışı kurumsallaştırdı. Bu stratejik yaklaşım, ülkenin eşsiz coğrafyasını ve tarihini vurgulayarak Türkiye’nin uluslararası politikadaki “iki aradaki” siyasi konumundan yararlanmayı amaçlamaktadır. Bu söyleme dayanarak, Türk dış politika yapıcılarını Türkiye’yi Batı’ya alternatif olarak “güvenilir” bir arabulucu olarak sunmaktadır. Bu istisnacılık söylemi, Türkiye’nin uluslararası politikadaki arabuluculuk çabalarının temelini oluşturmaktadır. İstisnacılık söyle-



Rusya, Ukrayna, Türkiye ve BM’den delegeler 27 Temmuz 2022 tarihinde İstanbul’da Karadeniz Tahıl Anlaşmasını denetleyen ortak koordinasyon merkezinin (JCC) açılışına katıldılar. *Umit Bektas /Reuters*

mini insani retorikle birleştiren Ankara kolaylaştırıcılıktan aktif bir rol gerektiren yönlendirici yaklaşımlara doğru ilerleyen bir arabuluculuk stratejisi geliştirmektedir.

Türkiye’nin Batı ve Rusya arasındaki dengeleyici rolü hakkında çok şey yazılmış olsa da, bu analiz özellikle Türkiye’nin arabuluculuk rolünü dış politika bağlamına oturtu-

rak incelemektedir. Bir NATO üyesi olarak Türkiye’nin uluslararası çatışmalarda nasıl arabulucu rolü üstlendiğini ve Ankara’nın arabuluculuk çabalarını neyin belirlediğini incelemektedir. Bu analiz, Ankara’nın 2000’li yılların başında gelişen dış politikasına kısa bir genel bakış sunarak başlıyor. Ardından, Türkiye’nin arabuluculuk çabalarını daha geniş dış politika hedefleri bağ-

lamında konumlandırmaktadır. Analiz daha sonra Türkiye'nin arabuluculuk girişimlerinin yörüngesini, koşullarını ve özelliklerini anlamak için Türkiye'nin Somali'deki girişimlerini ve Rusya'nın Ukrayna'yı işgali sonrasındaki diplomatik çabalarını incelemektedir.

Aşırı İddialı Bir Plan

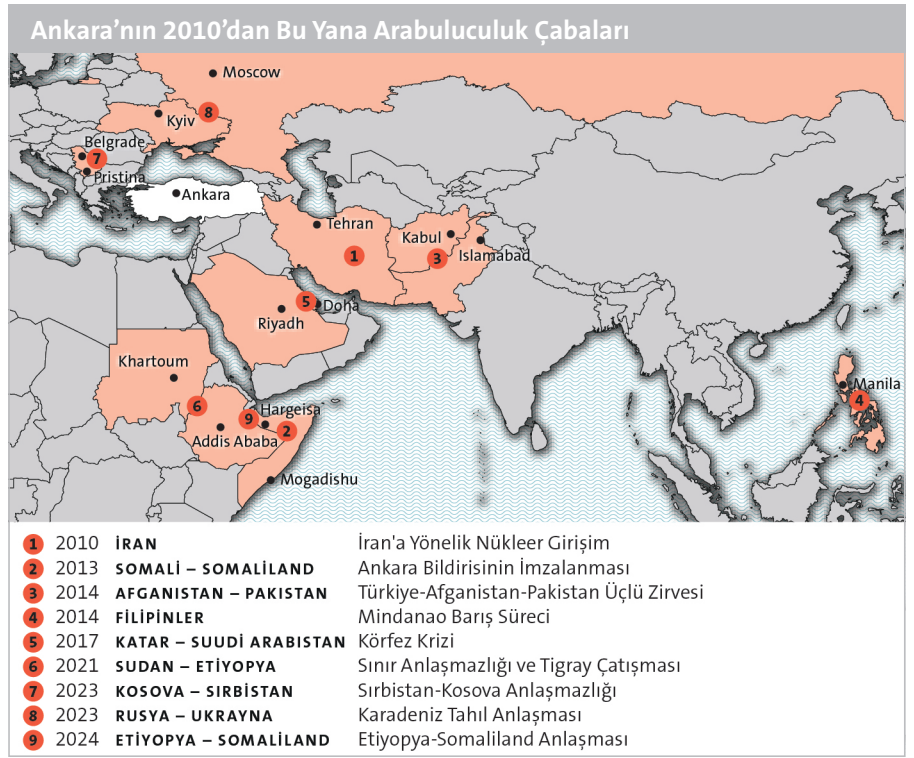
Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) 2002 yılında iktidara gelmesinin ardından Ankara, dış politikası için yeni bir vizyon benimsedi ve riskten kaçınan "her zamanki gibi iş" yolundan daha hırslı ve çok boyutlu bir gündeme geçiş yaptı. Özellikle 2009 yılında akademisyen kökenli siyasetçi Ahmet Davutoğlu'nun Dışişleri Bakanı olarak atanmasıyla birlikte Türk dış politikası önemli bir dönüşüm geçirerek daha iddialı ve stratejik özerklik arayışıyla hareket eder hale geldi. Bu durum, iç siyasetin modernleştiği ve ordu üzerinde sivil kontrolün arttığı bir dönemde gerçekleşti. Hükümet sivil-asker ilişkilerini yeniden yapılandırdıkça, Türk Silahlı Kuvvetleri dış politikanın sadece uygulayıcısı haline geldi ve siyaset üzerindeki etkisi azaldı.

Arap Baharı'nın başlangıcında Türkiye kendisini iddialı bir bölgesel aktör olarak konumlandırdı ve hem ülke içinde hem de uluslararası alanda güçlü ekonomik ve siyasi konumunu kullanarak Orta Doğu siyasetini şekillendirmeyi hedefledi. Erdoğan kendisini sağlam, güvenilir ve dindar bir lider olarak konumlandırdı. İslami değerleri korumaya kararlı bir lider olarak, Ankara'nın insani politikalarını Batı'nın sömürgeci geçmişine bir alternatif sunarak ön plana çıkardı. Ancak Ankara Arap Baharı ayaklanmalarını kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmeye çalışırken, iddialı dış politikası 2013 yılında sarsılmaya başladı.

Türk dış politika yapıcılarını Türkiye'yi Batı'ya alternatif, "güvenilir" bir arabulucu olarak sunmaktadır.

Bu girişim Ankara'nın izolasyonunun artmasına ve arabuluculuk çabalarındaki etkinliğinin azalmasına yol açtı.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) katılım müzakerelerinin 2018'de askıya alınmasının ardından Türkiye ile AB arasındaki gerilim, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve Ankara'nın Doğu Akdeniz'deki sondaj faaliyetleri ile ilgili endişeler de dâhil olmak üzere çeşitli konularda tırmanmıştır. AB, 2019 yılında Doğu Akdeniz'deki sondaj faaliyetlerine karşılık olarak Türkiye'ye cezai tedbirler uy-



guladı. Ayrıca Türkiye, Rus yapımı S-400 sistemlerini satın alması nedeniyle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) öncülüğündeki F-35 savaş uçağı programından çıkarıldı ve Amerika'nın Hasımlarıyla Yaptırımlar Yoluyla Mücadele Etme Yasası (CAATSA) kapsamında yaptırımlarla karşı karşıya kaldı.

Batı ile ilişkiler işbirliğinden çatışmaya dönüşürken, Cumhurbaşkanı Erdoğan Batılı güçlere karşı şikayetlerini tutarlı bir şekilde dile getirerek ve Türkiye'nin yeni stratejik yönünün altını çizerek ülkenin uluslararası yörüngesini yeniden konumlandırdı. Erdoğan 2022 yılında Türkiye'nin Şangay İşbirliği Örgütü'ne (ŞİÖ) katılma niyetini dile getirerek Doğu ittifaklarına doğru önemli bir adım attı. Batı karşıtı söylemi teşvik etmesi kamuoyuna nüfuz ederek bir muhalefet söylemini güçlendirdi. Değişen bu siyasi dinamiklerin ortasında Türkiye, uluslararası siyasette marjinal ve kararsız bir devlet olmanın yanı sıra iki aradaki konumuna atıfta bulunarak giderek artan bir şekilde liminal (eşik) bir devlet olarak tanımlanmaktadır.

Bir Arabuluculuk Mimarisi

2011'de Orta Doğu'yu kasıp kavuran Arap Baharı protestoları öncesinde Ankara, Orta Doğu'ya yönelik dış politikasını daha iddi-

alı bir yaklaşımla yeniden düzenlemiş ve arabulucu rolü önemli bir ivme kazanmıştır. Ankara 2008'de İsrail ile Hamas arasındaki çatışmaya arabuluculuk etmiş ve daha sonra 2009'da Irak ile Suriye arasındaki görüşmeleri kolaylaştırmıştır. Çatışmaya coğrafi yakınlığından ve algılanan tarafsızlığından faydalanan Ankara, 2010 yılında Batı ile İran arasındaki nükleer müzakerelere aracılık etmede de önemli bir rol oynadı. Ankara'nın başarılı müdahalesi Viyana anlaşmasının çökmesinin ardından, İran'ın müzakerelerde tarafsız bir müttefik aradığı bir anda geldi. Türk hükümeti, yaptırımların verimsiz ve diplomatik çabalara zarar verici olduğunu ifade ederek İran'a yönelik her türlü yaptırıma şiddetle karşı çıktı.

2010 sonrası dönemde Ankara, arabuluculuk diplomasisine öncelik verirken arabuluculuk çabalarını kurumsallaştırmak için adımlar attı. Eylül 2010'da Türkiye, Finlandiya ile güçlerini birleştirerek çatışmaların çözümünde arabuluculuğun rolünü güçlendirmeyi amaçlayan Barış için Arabuluculuk girişimini başlattı. Eş zamanlı olarak Türkiye, 52 üye devlet, Birleşmiş Milletler ve çeşitli bölgesel ve uluslararası örgütleri kapsayan bir koalisyon olan Arabuluculuk Dostlar Grubu'nu kurdu. Bu girişimin ardından, Şubat 2012'de İstanbul'da, sonraki yıllarda bir dizi konferansın başlangıcı olan, Arabuluculuk Konferansı düzenlendi.

2013 yılında Ankara, çok yönlü diplomasi yoluyla diplomatik çabalarını stratejik olarak çeşitlendirmeye başladı. İnsani diplomasi kavramı, Türk Kızılayı ve Türk Hava Yolları, Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı (TİKA) ve Yunus Emre Enstitüsü gibi kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) desteğiyle önemli bir ivme kazandı.

Ankara, görünürlüğü artırarak ve arabuluculuk çabalarını çeşitlendirmek amacıyla 2018 yılında İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) üye ülkelerinden genç diplomatlar için **Ba-rıs için Arabuluculuk Sertifika Programı**'nı başlatmıştır. Daha yakın bir tarihte, Nisan 2024'te, Türkiye'nin yeni Dışişleri Bakanı Hakan Fidan'ın liderliğinde, Bakanlık özel bir Uluslararası Arabuluculuk Genel Müdürlüğü kurdu. Bir büyükelçinin liderliğindeki birim, istihbarat servisleri de dahil olmak üzere çeşitli kamu kurumlarıyla yakın işbirliği içinde uluslararası arabuluculukta kilit temaları ve öncelikli bölgeleri belirlemektedir. Bu kurumsal girişimler aracılığıyla Ankara, "girişimci ve insani diplomasi" temelinde uluslararası ilişkilerde giderek artan iddialı rolüne paralel olarak dünya çapında arabuluculuk çabalarını güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Dış Politika için Bir Laboratuvar

Türkiye'nin Somali ile angajmanı Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın dış politikaya yönelik stratejik vizyonunu yansıtmakta ve Ankara'nın arabuluculuk alanında kendini nasıl farklılaştırmaya çalıştığının bir örneğini sunmaktadır. Türkiye'nin Somali'deki girişimi, 2010-2012 yılları arasında yüz binlerce kişinin ölümüne neden olan ciddi bir kıtlık ve gıda krizinin Somali'yi kasıp kavurduğu kritik bir dönemde gerçekleşti. Ankara, ülkede ortaya çıkan insani krizi ele almak için çok yönlü bir strateji benimsedi ve bunu Batı'nın çabalarına bir alternatif olarak konumlandırdı. Erdoğan'ın insani sorumluluk temeline dayanan dış politikası böylece Somali'de ifadesini buldu.

Türkiye, 2011 yılından itibaren ticaret ve yatırım alanlarında artan işbirliğinin yanı sıra Somali'ye yönelik acil ve insani yardımlarını da önemli ölçüde arttırdı. Türk Hava Yolları'nın 2012 yılında Mogadişu'ya uçuş başlatması iki ülke arasındaki bağlantıyı daha da güçlendirdi. İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA), Türk Kızılayı, Yunus Emre Enstitüsü ve Türkiye Diyanet Vakfı gibi diğer sivil toplum kuruluşları aracılığıyla Türkiye, ülkede hastane ve okul inşası ve Somalililere Türkiye'de eğitim görmeleri için burs sağlanması da dahil olmak üzere çok çeşitli projeleri hayata geçirdi.

2013 yılında Ankara, Somali ve Somaliland arasındaki görüşmeleri kolaylaştırarak Ankara Bildirisi'nin imzalanmasını sağlamıştır. Devam eden arabuluculuk çabalarının bir parçası olarak Türkiye, diyalog sürecini desteklemek ve Somaliland için somut bir teşvik sağlamak amacıyla uluslararası toplum tarafından tanınmayan Somaliland'ın başkenti Hargeisa'da yeni bir konsolosluk kurmaya karar verdi. Daha sonra Türkiye Maarif Vakfı Somali'de kapılarını açarak dil kursları ve eğitim desteği sunmaya başladı. Türk Silahlı Kuvvetleri 2017 yılında Somalili askerleri eğitmek üzere Somali'deki en büyük askeri üssünü kurdu. Böylece Somali, Türkiye'nin devlet kimliğini, önceliklerini ve ilkelerini tanımlaması ve geliştirmesi için stratejik bir alan haline geldi.

Şubat 2024'te Somali, Türkiye ile bir denizcilik anlaşması imzalayarak Ankara'nın stratejik açıdan önemli bir bölgede denizcilik varlığı kurmasını sağladı. Bu hamle, Etiyopya ile Somaliland arasında daha önce yapılan ve Etiyopya'ya Somaliland'ın kıyı şeridine erişim hakkı tanıyan bir anlaşmaya yanıt niteliğindedir. Temmuz 2024'te Türkiye, Somali ile Etiyopya arasında Somaliland'ın Etiyopya ile yaptığı liman anlaşması nedeniyle gerilen diplomatik ilişkileri düzeltmek için görüşmelere aracılık etti.

Somali-Etiyopya görüşmelerinde Ankara'nın arabuluculuk rolü, her iki ülkeyle olan kapsamlı işbirliği ve siyasi ve ekonomik bağlantıları sayesinde önem kazanmıştır. Ancak Türkiye'nin yaklaşımı bu avantajlardan yararlanmanın ötesine geçti. İnsani kaygılar söylemiyle ifade edilen ilkel bir arabulucu duruşunu benimsedi ve kendisini Batı'ya alternatif olarak konumlandırdı. Başlangıçta Ankara'nın çabaları diyalog için elverişli bir ortam yaratmaya ve müzakereleri kolaylaştırmaya odaklandı. Bakanlar birbirleriyle doğrudan görüşmeler de Dışişleri Bakanı Fidan her iki ülkenin dışişleri bakanlarıyla bire bir görüşmeler gerçekleştirdi. Bu görüşmeler ikili ilişkilerin geliştirilmesini amaçlayan ortak bir bildirin imzalanmasıyla sonuçlandı.

Moskova ve Kiev Arasında Ankara

Türkiye'nin Karadeniz Tahıl Anlaşması'na katılımı, Ankara'nın bir arabulucu olarak kendini göstermek ve arabuluculuk çabalarını geliştirmek için istisnai coğrafyasından ve tarihinden nasıl yararlanmaya çalıştığının somut bir örneğidir. Rusya'nın Şubat 2022'de Ukrayna'yı geniş çaplı işgalinin ardından Türkiye, her iki ülkeye karşı hesaplı

ve ihtiyatlı bir yaklaşım benimsedi. Rusya'nın saldırganlığının kabul edilemez olduğunu ilan etti ve bunu uluslararası hukukun açık bir ihlali ve barışa vurulmuş bir

2010 sonrası dönemde Ankara, arabuluculuk diplomasisine öncelik verirken arabuluculuk çabalarını kurumsallaştırmak için adımlar attı.

darbe olarak kınadı. Ankara ayrıca 1936 Montrö Sözleşmesi'nin 19. Maddesi uyarınca sahip olduğu hakkı kullanarak İstanbul ve Çanakkale Boğazlarını Rus savaş gemilerine kapattı. Ancak Türkiye, Rusya'ya karşı daha ihtiyatlı bir duruş sergileyerek Batılı müttefiklerinin Rusya'ya yönelik yaptırımlarına katılmayı reddetti.

Öte yandan Türkiye, Ukrayna'nın toprak bütünlüğü ve egemenliğine bağlılığını teyit ederken, Ukrayna'ya önemli ölçüde maddi destek sağlamıştır. Başlangıçta Türkiye, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Kızılay aracılığıyla insani yardım sağladı. Bunun ötesinde Ukrayna, Türk TB2 silahlı insansız hava araçları için kilit bir pazar haline geldi.

Ukrayna ve Rusya arasında 10 Mart 2022'de Antalya Diplomasi Forumu çerçevesinde bakanlar düzeyinde yapılan görüşmelerin ardından Rus ve Ukraynalı müzakereciler 29 Mart 2022'de İstanbul'da bir araya gelerek Ukrayna'nın pozisyonunu ve olası bir anlaşmanın çerçevesini ortaya koyan İstanbul Bildirisi'ni hazırladılar. Bu süreçte devlet söylemi kolaylaştırıcılık ile arabuluculuk arasında bilinçli bir ayırım yaparak Türkiye'nin görüşmelerdeki kolaylaştırıcı rolünü ve insani konulardaki duruşunu vurguladı. Cumhurbaşkanı Erdoğan, Batı'nın çatışmaya yaklaşımını açıkça eleştirdi ve Batı'nın Rusya ile durumu ele alış biçimini kabul etmediğini belirtti.

Mayıs ayında tarafların ateşkes görüşmelerinden çekilmesine rağmen Cumhurbaşkanı Erdoğan ve BM Genel Sekreteri Antonio Guterres insani meseleleri ele almak üzere adımlar attı. Daha sonra BM heyeti, Uluslararası Denizcilik Örgütü'nün de katılımıyla, Karadeniz Tahıl Girişimi'nin oluşturulmasına yol açan bir konsept taslağı hazırladı. Bu girişimde Türkiye, Karadeniz deniz yolları üzerindeki kontrolünü ve Rusya ile Batı arasındaki stratejik konumunu kullanarak kilit bir arabuluculuk rolü aldı. Müzakereler sırasında Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) ve Dışişleri Bakanlığı

merkezi bir rol oynarken, Türk ordusu anlaşmayı uygulamakla görevlendirildi. 22

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın arabuluculuk çabaları, çok boyutlu çerçevesi ve yönlendirici yaklaşımların stratejik kullanımı ile karakterize olmaktadır.

Temmuz 2022'de Türkiye ve BM, acilen ihtiyaç duyulan Ukrayna tahılının sevkiyatına izin vermek için bloke edilmiş Ukrayna Karadeniz limanlarının açılmasını amaçlayan bir anlaşmaya aracılık etti. Anlaşma aynı zamanda Rus tahıl ve gübresinin küresel pazarlara ulaşmasının da önünü açtı.

22 Eylül 2022'de Rusya ve Ukrayna, Türkiye ve Suudi Arabistan'ın arabuluculuğunda beklenmedik bir esir takası gerçekleştirdi. Anlaşmanın bir parçası olarak, Azov taburunun komutanı da dahil olmak üzere beş üst düzey Ukraynalı komutan savaşın sonuna kadar Türkiye'de kalacaktı. Ankara daha sonra esirlerin Türkiye'de bulunmasını Rusya ile müzakerelerde bir pazarlık kozu olarak kullandı.

Haziran 2023'te anlaşmanın gönülsüzce uzatılmasının ardından, Rus yetkililer Karadeniz Tahıl Anlaşması'nın mevcut koşullar altında daha fazla uzatılmayacağını belirtti. 8 Temmuz 2023'te Türkiye, bombalanan Mariupol şehrinin savunmasını yöneten komutanları Ukrayna'ya teslim etti. Rusya, Kiev ve Ankara'yı esir takası şartlarını ihlal etmekle suçladı.

Erdoğan Ukraynalı askerlerin serbest bırakılmasına ilişkin bir açıklama yapmaktan kaçındı. Ancak Türkiye, askerleri Ukrayna'ya teslim ederek Rusya'ya açık bir mesaj gönderdi ve tahıl anlaşmasının uzatılmasının Türkiye'nin işbirliği ve stratejik ortaklığın sürdürülmesi için çok önemli olduğunu belirtti. Rusya 17 Temmuz 2023 tarihinde, anlaşmanın sona ermesine saatler kala, Ukrayna tahılını küresel pazarlara ulaştırmak üzere tasarlanan insani yardım koridorunu askıya aldı.

Erdoğan 19 Temmuz 2023'te Tahran'da Putin ile yüz yüze görüştü ve bunu Soçi, Semerkant ve Astana'daki görüşmeler izledi. Bu görüşmeler sırasında Erdoğan, Rus mevkiidaki tahıl ürünlerinin insani koridor üzerinden sevkiyatını yeniden müzakere etmeye ikna etmeye çalıştı.

İstisnacılığın Sınırları

Son yirmi yılda Türk dış politikası önemli kurumsal ve paradigmatik değişimler geçirmiştir. Bu değişikliklere paralel olarak, Türk hükümetinin arabuluculuk stratejisi de evrim geçirerek hem profesyonelleşti hem de kurumsallaştı ve artık ülkenin dış politikasına tamamen entegre olmuş durumdadır. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın birincil arabulucu olarak merkezi bir rol oynadığı arabuluculuk çabaları, çok boyutlu çerçevesi ve yönlendirici yaklaşımların stratejik kullanımı ile karakterize olmaktadır.

Somali'de ve Rusya'nın Ukrayna'yı işgalinde örneklendiği gibi, Ankara arabuluculuk çabalarında Batı ile kendisi arasında bir fark inşa etmekte ve istihbarat da dahil olmak üzere mevcut tüm kaynak ve araçlarını kullanmaktadır. İlk olarak, sonucu etkilemeden çatışan taraflar arasında diyalogu kolaylaştırmaya odaklanmaktadır. Müzakereler ilerledikçe Ankara daha proaktif bir rol üstlenmekte, gündemi belirlemekte ve ivmeyi sürdürmek için aktif olarak çalışmaktadır.

Coğrafi ve tarihi istisnacılık söylemi Ankara'nın arabuluculuk stratejisinin tasarımında önemli bir rol oynamaktadır. Türk hükümetinin dış politikasındaki siyasi yönelimini ustalıklı yönlendiren dinamik bir devlet kimliği oluşturmasını sağlıyor. Bu kimliği Batı'ya karşı tanımlayarak Türkiye kendisini uluslararası çatışmalarda güvenilir bir arabulucu olarak konumlandırıyor. Bu esnek siyasi duruş Ankara'ya diplomatik koz sağlarken, aynı zamanda ülkeyi uluslararası düzende daha da izole etme riski taşıyan belirsizlik ve öngörülemezliği de beraberinde getiriyor. Değişen siyasi yöneliminin hem faydalarının hem de zorluklarının farkında olan Ankara, bu nedenle arabuluculuk çabalarında insani motivasyonları vurgulayarak orta güç rolünü stratejik olarak tanımlıyor.

For more on perspectives on Mediation and Peace Promotion, see [CSS core theme page](#).

Ümit Seven, Şubat-Ağustos 2024 tarihleri arasında ETH Zürih Üniversitesi'ndeki Güvenlik Çalışmaları Merkezi'nde (CSS) misafir araştırmacı olarak bulunmuştur.