



Kalkınma yardımları ve Türk dış politikası: Bir dönemselleştirme önerisi (2002-2022)*

Sorumlu Yazar/
Corresponding Author:

Ferit Belder
Dr. Öğr. Üyesi
Marmara Üniversitesi
ferit.belder@marmara.edu.tr
 0000-0002-0724-0563

Öz

Kalkınma yardımları özellikle yükselen güçler açısından uluslararası politikada bir etkinlik göstergisi ve statü arayışı bağlamında tartışılmaktadır. Türkiye de 1990'lı yıllardan itibaren kalkınma yardımlarını dış politik öncelik ve tercihler bağlamında organize etmeye başlamıştır. Bu çalışma ise Türk dış politikasında 2000'li yıllardaki süreklilik ve değişim unsurlarını kalkınma yardımlarının miktar, coğrafi ve sektörel dağılım unsurları bağlamında evrimi ile ilişkilendirmekte ve dış politika dönemselleştirmesi önermektedir. İlk olarak dış politika- dış yardım ilişkisini yükselen güçler literatürüne referansla özetlemekte ve dış politika çalışmalarındaki dönemselleştirme konusunu ele almaktadır. Sonrasında ise farklı dış yardım pratikleri ile dış politika gündemindeki değişiklikler arasındaki paralellikleri tespit etmek amacıyla farklı dış yardım pratikleri tarihsel bir bağlam içerisinde ele almaktadır. Çalışma Türk dış yardımlarının değişik zamanlarda farklılaşan coğrafi, ekonomik, siyasi ve insani önceliklerinin Türk Dış Politikasının dönüşümü üzerine aydınlatıcı bir anlatı sunduğunu iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler:

Kalkınma Yardımı, İş birliği, Dış Yardım, Türk Dış Politikası.

JEL Kodları:

F35, N40.

Development aid and Turkish foreign policy: A proposal for periodization (2002-2022)

Abstract

Development aid has been discussed in the context of international politics as a demonstration of effectiveness and a quest for status, especially for emerging powers. Since the 1990s, Turkey has started to organize development aid within the framework of foreign policy priorities and preferences. This study relates the continuity and change elements of Turkish foreign policy in the 2000s to the evolution of development aid in terms of quantity, geographical, and sectoral distribution, and proposes periodization of foreign policy. Firstly, it summarizes the foreign aid-foreign policy relationship in reference to the literature on emerging powers and addresses the issue of periodization in foreign policy studies. Secondly, it examines different foreign aid practices in a historical context to identify the parallels between changes in foreign policy agenda and foreign aid practices. The study claims that the varying geographical, economic, political, and humanitarian priorities of Turkish development aid at different times provide an illuminating narrative on the transformation of Turkish foreign policy.

Keywords:

Development Aid, Cooperation, Foreign Aid, Turkish Foreign Policy.

JEL Codes:

F35, N40.

* Bu çalışmanın ön bulguları 19-20 Ocak 2023'te Bingöl Üniversitesi 2. Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Kongresi'nde sözlü olarak sunulmuştur.





Extended Summary

The main aim of this research is to identify the parallels between the foreign policy changes and the aid priorities of Turkey. This study examines the historical overview of Turkish development aid activities to see the intersections between the foreign policy ruptures and the types and directions of foreign aid activities.

This research uses quantitative data to see the continuities and changes in Turkish development aid trends. In order to compare different types of aid practices, data were collected from the OECD Databank about the amount and geographical and sectoral distribution of Turkish foreign aid since the 1990s. As Turkey voluntarily reports its aid allocation to the Development Assistance Committee since 1992, there is no difference between the data in the OECD databank and the annual reports of TİKA. In this way, it became possible to see the shifting interests and necessities in Turkish foreign aid activities and link them with foreign policy developments in general.

As foreign aid is an integral part of the foreign policy strategies for emerging countries, this study has concluded that continuities and changes in foreign policy orientations and foreign aid distributions are closely related. Domestic, regional, and global developments not only affect the amount of the aid but also the sectoral and geographical distributions. In this context, this study identifies four different periods in the history of Turkey's development assistance. While Turkey initiated its foreign aid program in the 1990s, it was mainly limited to the newly independent Turkish states and the Balkan countries with which Turkey has historical and cultural ties. Because of certain limitations derived from domestic political and economic situations and regional challenges, Turkey's first attempt did not give the expected results. By 2004, Turkey's aid policy changed. The aid amount increased rapidly, and the targeted geographies diversified like Sub-Saharan Africa. 2011 represents a turning point in terms of Turkish foreign aid as regional upheavals in the Middle East created new areas of opportunities and challenges. To support revolutionary actors, Turkey released a significant amount of concessional loans to Egypt and Tunisia. In the same period, Turkey undertook a state-building mission in Somalia. Despite these activities that were designed as a foreign policy strategy, the direction of Turkey's foreign aid took the form of humanitarian aid and turned to Syrian refugees in Turkey because of the humanitarian crisis that took place in Turkey's neighbor Syria.

Even though there is already a flourished literature on Turkey's development aid activities in terms of both geographical and sectoral dimensions, its potential role in using foreign policy periodization of the near history has not been discussed satisfactorily. This paper claims that Turkey's aid priorities are in line with its foreign policy strategies and help scrutinize continuities and changes in foreign policy orientations in particular periods. Moreover, it also helps categorize different types of foreign aid, their objectives, and expectations of the foreign policymakers, identify the opportunities and challenges that Turkey has faced in these different types, and finally compare these efforts with other emerging powers worldwide.

The main contribution of this study is to interpret foreign policy periodization through the lens of development aid strategies in the case of Turkish foreign policy in the 2000s. As it was not an underlying reason determining the foreign policy, but instead a likely outcome of the foreign policy strategy itself, this study argues that the trends in Turkish development aid reflect changes and continuities in Turkish foreign policy. In a broader context, it shows that the opportunities and challenges that emerging powers face also affect their aid initiatives, not only the amount of aid but also sectoral and geographical allocation.



Giriş

Soğuk Savaşın sona ermesinin ardından, Türkiye başta Balkanlar ve Türki Cumhuriyetler olmak üzere tarihi ve kültürel bağları bulunan coğrafyalarda dış yardımlarını yoğunlaştırmıştır. Bu artış ise siyasi, ekonomik ve kültürel nüfuz arayışından bağımsız olmamış, bilakis Türkiye'yi uluslararası kalkınma işbirliği bağlamında önemli bir donör olarak ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar kendisi de kalkınma yardımı alan bir ülke olsa ve bu yönüyle geleneksel donörlerden ayrışsa da¹ Türkiye'nin hem coğrafi hem de sektörel düzlemlerde çeşitlendirdiği yardımlar; dış politika stratejileri ve sonuçlarından hiç de bağımsız olmamıştır. Bu noktada dış yardımların sürekliliğinin ve yöneldiği noktaların dış politika tartışmalarına katkı ve özellikle dönemselleştirme çabalarına ne ölçüde ışık tutabileceği bu çalışmanın temel sorusu olarak ortaya çıkmıştır. Dış yardımların kendisi her ne kadar uluslararası sistemik değişimler ya da iç siyasal dönüşümler gibi dönemselleştirme için belirleyen bir referans olmasa da dış politikada görülen süreklilik ve değişim unsurlarının izini sürmeye ve bu doğrultuda gerçekleştirilen çalışmalara bir sağlama işlevi görmeye uygundur.

1990'larda yoğunlaştırılan dış yardımların niteliği ve hedeflerinin AK Parti iktidarları döneminde hangi bağlamda değişimler geçirdiği ve dahası analizimizin zaman aralığı olarak 2002-2022 yılları arasındaki dönemselleştirme çabalarına katkısının izinin sürüldüğü bu çalışma yardımların odağındaki ülke ve coğrafyaların zamansal seyrine ve belirli zaman aralığında ortaya çıkan istisnailiklere yoğunlaşmaktadır. Bu minvalde, bu çalışma üç ana bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde, dış yardımların bir dış politika unsuru olarak kullanılması yükselen güçler ve dış yardımlar bağlamında kısaca özetlenmektedir. İkinci bölümde, dış politika dönemselleştirmeleri ve Türk Dış Politikası literatüründe dönemselleştirme örnekleri temel argümanlar bağlamında tartışılmaktadır. Buradaki temel amaç dış yardımların bir belirleyen değil bir sonuç olduğunu ortaya koyarak, dış politika- dış yardım bağlamını ayrıntılandırmaktır. Üçüncü bölümde ise dış yardım pratikleri ile dış politika gündemindeki süreklilik ve değişimler, Türk yardım performansının, dış politika bağlamında karşılaştığı fırsatlar ve kısıtlar ekseninde analiz edilmekte ve üçlü bir dönemselleştirme önerilmektedir: 2003-2011, 2012-2015, 2016-2022. Sözü edilen dönemselleştirmeyi tarihsel bir bağlama oturtmak için TİKA'nın (Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı) kurulmasından 2002 yılına kadarki dönem bir referans dönemi olarak ele alınmıştır. Çalışmamızda, 1992-2002 dönemi Balkan ve Türki Cumhuriyetlere yoğunlaşan ve genellikle bu coğrafyalara bağlı bir 'sınırlı angajman' dönemi olarak tanımlanmaktadır. 2003-2010 arası proaktif dış politika arayışı içerisinde ve uzun erimli bir stratejik anlayış içerisinde gelişen bir 'yeni bölgeler ve artan angajman' dönemi olarak adlandırılmaktadır. 2011-2015 yılları başta Arap Baharının getirdiği dönemsel fırsat ve meydan okumalara (Arap Baharı ile sınırlı olmayan) verilen tepkiler bağlamında bir tür 'odak ülkeler' dönemi olarak tartışılmaktadır. Bu noktada Afrika'da Mısır, Tunus ve Somali örnekleri ele alınmaktadır. 2016-2022 yıllarında ise içe dönük bir kalkınma yardım modeli olarak 'insani yardım' döneminin öne çıktığı iddia edilmektedir. Elbette bu dönemselleştirme birbirini dışlayan veriler ile oluşturulmuş değildir. Örneğin 2015 yılında Türkiye'nin kalkınma yardımlarının yarısından fazlası insani yardımlara ve özeld Suriye'ye (daha doğru bir ifadeyle Türkiye'deki Suriyelilere) yönelmiş olmasına rağmen, asıl kırılma hattı olarak kalkınma yardımlarının %90'ının Suriye ve insani yardım olarak tanımlandığı 2016 yılı alınmıştır. Ya da benzer şekilde Balkan ve Türki Cumhuriyetlerin dış yardımlara ulaşma noktasında uzun süreli bir istikrarı bulunmakla beraber, 1990'lı yılların başlıca yönelim doğrultusu olması dolayısıyla bu dönemle ilişkilendirilmesi daha uygun görülmüştür.

1. Yükselen Güçler, Yeni Donörler ve Türkiye

2000'li yıllarla beraber yükselen güçler literatürü ve dış yardımlar arasında bağlantı kuran literatür hem kavramsal anlamında hem de farklı bölgelerde etkinlik arayışı ve yarışı anlamında oldukça zenginleşmiştir (Brautigam, 2011; Dreher & Fuchs, 2012; Fuchs & Vadlamannati, 2013; Huang, 2015; McCormick, 2008; Michalowski, 2010; Naim, 2007; Regilme & Hodzi, 2021). Geleneksel aktörler dışındaki dış yardımların bölgesel ve küresel siyasetteki etkisi, var olan yardım mimarisine bir meydan okuma mı yarattığı ya da alternatif kanallar mı açtığı sorusu bir yandan kalkınma işbirliği konusunda Batı'nın performansını tartışmaya açmış bir taraftan da yükselen güçlerin uluslararası sisteme genel etkisi bağlamında anlam kazanmıştır. Çünkü her ülke kendi kalkınma modelini ön plana çıkararak, kalkınma işbirliğini uluslararası siyasette statü arayışının önemli bir parçası haline getirmiş, bu anlamda sadece siyasal ve ekonomik öncelikler ekseninde değil aynı zamanda söylemsel bir zeminde de ilerlemiştir. Özellikle Çin'in çeşitli bölgelere açılımı ve kendine özgü bir model öngörüyor olması tartışmaları temel olarak beslemiştir. Batı tipi kalkınma yardımlarından farklı olarak Çin modeli, yardımların yoğunlaştığı ülkelerde iç siyaset ve kurumlar açısından siyasi bir ön koşulluluk içermemiş, bilakis diplomasi, kalkınma ve ekonomik araçları bir araya getirerek çok yönlü bir stratejiyi hayata geçirmiştir (Brautigam, 2011, s.135). Çin dışında kendileri de kalkınma yardımları alan Türkiye ve Güney Afrika gibi ülkelerin de bu aktivizme katılması ve belirli bölgelere yoğunlaşmaları ya da nüfusunun büyük bir kısmı da kronik yoksulluk çeken Hindistan gibi ülkelerin artan görünürlükleri bu açıdan dikkat çekici bir zenginleşmeyi beslemiştir.

¹ 2002-2021 yılları arasında Türkiye'nin aldığı toplam kalkınma yardımı yaklaşık 31 milyar dolardır. Metin içerisinde Türkiye'nin kalkınma yardımı miktarı, coğrafi ve sektörel dağılımları gösteren tüm veriler OECD'den alınmıştır.



Yükselen güçler bağlamında küresel işbirliği ve dayanışma sürecine bir katkı sağlansa da, dış yardımların ulusal öncelikler dahilinde organize edildiği görülmektedir. Kalkınma işbirliği politikaları bu noktada geleneksel donörlerden farklı bir takım motivasyona, önceliklere ve organizasyon yapısı olarak farklılıklara sahiptir. Türkiye geleneksel bir donör olmamasına rağmen OECD'nin (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) belirlediği standartlara bağlı kalarak ve uluslararası kalkınma yardımlarını organize eden OECD'ye bağlı DAC'a (Kalkınma Yardımı Komitesi / Development Aid Committee) yardımların sektör, coğrafya ve miktar bazlı bilgilerini gönüllü rapor sunarak var olan işbirliği yapısına bir meydan okuma gerçekleştirilmemektedir. Türkiye, bu komiteye üye olmamakla beraber gözlemci statüsündedir ve pek çok gündem toplantısına katılmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin de dış yardımlar noktasında geleneksel olmayan diğer ülkelerle mukayesesi (Belder & Dipama, 2018; Mehmetcik, 2018; Mesquita & Chien, 2021; Ozkan, 2013; Parlar Dal & Dipama, 2021) ya da geleneksel donörler ile ilişkisi (Cihangir-Tetik & Müftüler-Baç, 2021) dış politika öncelikleri bağlamında karşılaştırmalı analizi mümkün kılmıştır. Bu çalışmalarda Türkiye'nin 2000'lerde artan dış yardım faaliyetleri ve kalkınma işbirliği projelerinin etkileri iç politika, bölgesel ve uluslararası düzeyde tartışılmaktadır.

Türkiye'nin dış yardımlarının uluslararası politikaya etkisi ve diğer yükselen donörlerle mukayesesi ise bir dönemselleştirme sorunsalı ile karşılaşmaktadır. Belirli önceliklerin 1990'lardan itibaren kalkınma yardımlarına entegre şekilde varlıklarını sürdürdükleri görülsede diğer bazı dönemlerde bölgesel ya da ülke odaklı ya da sektörel farklılaşmalar görülmekte, bu farklılıklar ise hem dış politikadaki değişimler hem de küresel yardım bağlamı içerisindeki konumuna etki etmektedir. 2002-2022 dönemi açısından bu politikaların tamamını uzun erimli bir stratejinin parçası olarak almak yerine evrim geçiren ve belirli bölgesel krizlere verilen yanıtlar ekseninde dönüşen ve bu açıdan hem süreklilik hem de değişim noktalarını içeren bir süreç olarak görmek gerekmektedir. Bu gereklilik ise dış politika dönemselleştirmesi açısından dış yardımların ele alınma biçimini tartışmayı anlamlı kılmaktadır.

2. Dış Politika Dönemselleştirme Referansları: Türk Dış Politikası

Devletlerin dış politika dönemselleştirme referansları olarak uluslararası sistemik değişimler ve iç siyasal değişimler başta gelmektedir. Buna göre büyük güçler arası ilişkilerde yaşanan kırılma anları özellikle uluslararası ilişkiler metinlerinde hem uluslararası politika hem de devletlerin dış politika anlatılarının merkezinde yer alan bir unsur olmuştur. Bu doğrultuda örneğin 'soğuk savaş sonrası' ifadesi Türk Dış Politikası ya da Türkiye Siyaseti çalışmalarında da kendisine güçlü bir yer edinmiştir (örn., Müftüler-Baç, 1996; Öniş, 1995; Sayari, 2000). Bununla beraber uluslararası siyasi krizler de dış politika açısından önemli bir dönemselleştirme referansıdır. Bu krizler bir devletin iç siyasal gerilimlerinin uluslararasılaşması (ya da bölgeselleşmesi) yoluyla da olabilir (Yugoslavya Krizi), devletlerarası savaş ve çatışma yolu (Ukrayna Krizi) ya da bölgesel bir alt üst oluş ile de (Arap Ayaklanmaları) meydana gelebilir. Her halükârda başta komşular olmak üzere devletlerin bölgesel düzeyde etkinlikleri açısından önemli bir dönemselleştirme referansı sağlamaktadır. "Arap Baharı öncesi-sonrası" ifadeleri bu anlamda Türk Dış Politikası literatüründe de açıklayıcı bir referans olarak görülmektedir (Örn, Keyman, 2016). Uluslararası siyasi krizlere ek olarak ekonomik ve sosyal krizler de başlıca dönemselleştirme referanslarını oluşturmaktadır. 2008 Dünya Finans Krizi veya Covid-19 salgını (örn., İkiz, 2022; Sheng, 2021) gibi olaylar hem dünya politikası hem de devletlerin dış politikaları açısından bazı dönüşümlerin yaşandığı ya da yaşanmasının öngörüldüğü anahtar tarihler olarak kullanılmaktadır.

Devletlerin iç siyasal gelişmeleri de dış politika dönemselleştirmelerine etki etmektedir. Bu çerçevede en temel belirleyen kuşkusuz iç siyasetteki güç devirleridir. Bu durum hem küresel güçlerin uluslararası politikaya ya da spesifik bir devlete yönelik dış politika tercihlerindeki farklılıkları anlatmak için (örn, (Albarasneh & Khatib, 2019) hem de bölgesel güçlerin dış politik dönüşümlerini (örn., Ehteshami & Zweiri, 2012)) tanımlamak amacıyla değişim ya da sürekliliği açığa çıkarmak için kullanılmaktadır. Siyasal sistemin öngördüğü mekanizma içerisinde ve sürecinde meydana gelen güç devirlerine ek olarak çeşitli siyasal krizlerin dış politik karar ve tercihlere etki ettiği, değişime yol açtığı örneklerle de karşılaşılmaktadır. Türk dış politikası çalışmalarında özellikle askeri müdahalelerin yarattığı kırılmalar da dış politika dönemselleştirmelerine kısa ve uzun süreli etkileri bağlamında ele alınmaktadır. Uluslararası sistemin belirleyici rolüne odaklanan yeni gerçekçi yaklaşıma (neorealizm) iç siyasal unsurları (liderler, elitler ve dünya görüşleri vs.) da ekleyerek bir dış politika analizi sunan yeni-klasik gerçekçi (neoklasik realizm) uluslararası ilişkiler teorisi (Rose, 1998) de bu bağlamda iç siyasal gelişmelere odaklanmaktadır. Yeni klasik gerçekçilik de hem Türk dış politikasının belirli evrelerini analiz etmede kullanılan (McLean, 2015; Yesilyurt, 2017; Yılmaz, 2021) hem de genel olarak dış politik dönüşümleri açıklayan (Mehmetcik & Dal, 2019; Şahin, 2020) bir yaklaşım olarak literatürde yerini almıştır.

Cumhuriyet dönemi dış politika dönemselleştirmelerine bakıldığında hem sistemik hem de iç politik gelişmelerin ve bu iki etki setinin birbirleriyle ilişkilerinin baz alındığı görülmektedir. William Hale bu bağlamda Birinci Dünya Savaşı'nın bitiminden İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasına kadarki dönemi direniş, yeniden yapılanma ve diplomasi bağlamında ele alırken, İkinci Dünya Savaşı süreci ile Soğuk Savaş 1945-1963 dönemini Türkiye için angajman evresi, 1964-1990 dönemini ise küresel kaymalar ve bölgesel çatışmalar olarak ele almış (1964-

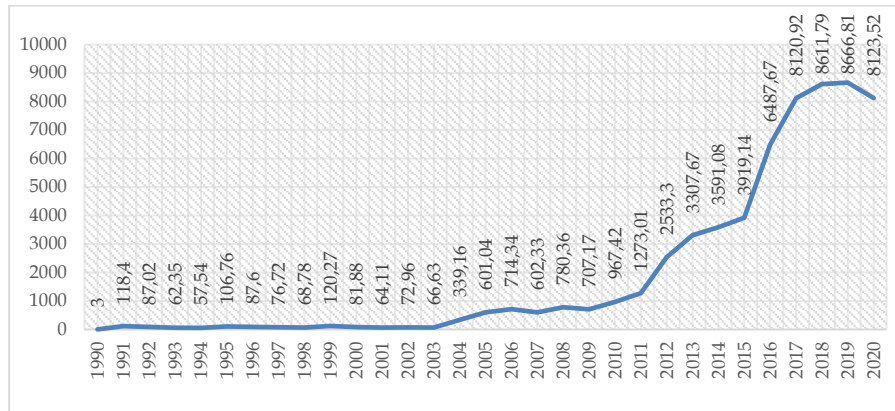


1980 kısmi kopuş, 1980-1989 yeniden angajman ve Soğuk Savaş'ın dekonstrüksiyonu), Soğuk Savaş sonrası dönemi ise stratejik olanaklar ile dahili ve ekonomik çevre bağlamında değerlendirmiştir (Hale, 2012). Baskın Oran'ın (2001) editörlüğünü yaptığı Türk Dış Politikası (1919-2001) ciltlerinde ise dönemselleştirme benzer referansları taşımaktadır. 1919-1923 dönemi kurtuluş yılları, 1923-1939 göreceli özerklik -1, 1939-1945 İkinci Dünya Savaşı dönemi, 1945-1960 Batı Bloku eksenli -1, 1960-1980 göreceli özerklik -2, 1980-1990 Batı Bloğu Eksenli -2, 1990-2001 küreselleşme eksenli olarak ele alınmıştır (Oran, 2001). Aynı zamanda dış politika kararlarının alım sürecinde etkili olan aktörler de dönemselleştirmeyi mümkün kılmaktadır. Buna göre Türk dış politikası; lider belirleyici (1919-1950); Dışişleri Bakanlığının etkisinin arttığı (1950-1960); kamuoyu, muhalefet partileri ve aydınların etkili olduğu; askeri yönetim odaklı (1980-1983); iş dünyasının etkili olduğu (1983-1991) ve ordunun ağırlığındaki (1991-2001) dönemler olarak ayırt edilmektedir (Oran, 2001).

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) iktidara gelmesi ve yirmi yılı aşkın iktidar süreci, siyasi iktidar devri bağlamında yapılan dönemselleştirme çabasını geçerli kılmamaktadır. Her ne kadar dış politika alanında getirilen kavramsal ve yöntemsel değişiklikler AK Parti dönemini, daha önceki dönemlerde kategorik olarak ayırt etmeye imkân tanıyan birtakım referanslar verse de (Balcı & Miş, 2008; Kalın, 2012; Kirişçi, 2009; Müftüler-Baç, 2011; Oğuzlu, 2007; Öniş, 2011; Sözen, 2010); 2002-2022 dönemini bir bütün olarak ele almanın açıklayıcılığı sınırlı olmaktadır. Bu noktada Mehmetcik ve Parlar Dal 2019 yılındaki çalışmalarında 2011 tarihini dönemselleştirme açısından (hem bölgesel etkiler bağlamında hem de iç politikadaki gelişmeler bağlamında) seçmişlerdir (Mehmetcik & Dal, 2019). Yine yeni klasik gerçekçi teorik perspektif ile Şahin ise çalışmasında bu tarihi hem iç hem de dış değişkenleri merkeze alarak 2009 olarak vermekte ve 2002-2009 arası Türkiye'nin dış politikasının kendisinden önceki dönemlerle karşılaştırıldığında bir devamlılık arz ettiğini ileri sürmektedir. (Şahin, 2020). Özellikle Arap Baharının 2013 yılıyla beraber askerileşmesi ve sonrasında ortaya çıkan güvenlik öncelikli endişeler Türk dış politikasının da askerileşmesinin önünü açmıştır (Aras, 2019; Kösebalaban, 2020; Yavuz, 2022).

Hem iç politikada hem de uluslararası politikada yaşanan ve Türk dış politikasını doğrudan etkileyen bu unsurların yanında bu çalışmada ele alınan 'dış yardımlar' konusu ise dönemselleştirme konusunda bir belirleyen değil bir yansıma ya da sonuç olarak dahil edilebilmekte ve dış yardımların niceliksel ve niteliksel özelliklerinin ele alınan yıllar içerisinde takip edilmesi süreklilik ve değişim noktalarını tespit etmekte yardımcı olmaktadır. Dış yardımların miktar, sektörel ve coğrafi dağılımı itibarıyla bakıldığında bahsi geçen dönemselleştirme hatları ile uyumlu bir tablo karşımıza çıkmaktadır. (Bkz. Şekil 1). Bu sebeple bir sonraki bölümde dış yardımların dönemselleştirilmesi bu hat üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Şekil 1. Türkiye'nin Kalkınma Yardımları Miktar Dağılımı (Milyon Dolar)



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

3. Kalkınma Yardımları Bağlamında Türk Dış Politikasını Dönemselleştirmek

Kalkınma yardımları dış politikada Türkiye'nin statü arayışı bağlamında tanımlanan öz imgenin aktif bir bileşeni olmuştur (Mehmetcik & Belder, 2021). Bu bağlamda 1990'lı yıllardan 2003 yılına kadar süreklilik gözlenirken, 2004 yılıyla beraber istikrarlı artış gözlemlenmekte, 2011 yılından itibaren ise bu artış çarpıcılık kazanmaktadır. 2011 yılından sonraki en ciddi artış ise 2016 yılında meydana gelmektedir. Her ne kadar Şekil 1 sadece miktar anlamında bir dağılımı gösterse de bu artışın coğrafi yoğunlaşma ve sektörel dağılım noktasında da bir karşılığı bulunmaktadır. Çalışmanın amacı 2002 sonrası Türk dış politikasını kalkınma yardımları üzerinden dönemselleştirmek olsa da, özellikle ilk yıllardaki süreklilik ve dönüşümü göstermek açısından ise 1990'lı yıllar ilk dönem olarak ele alınmaktadır.



3.1. 1992-2002 Sınırlı Angajman Dönemi: Balkanlar ve Türki Cumhuriyetler

Dış yardımların organize edilmesi, hedeflerin belirlenmesi ve çeşitli kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması için 1992 yılında kurulan TİKA'nın ilk dönem stratejisi bağımsızlıklarını yeni kazanan Türki Cumhuriyetler ile Türkiye'nin kültürel ve tarihi bağları bulunan coğrafyalarla güçlü bir işbirliğinin kurulması arayışındaydı (TİKA, t.y.) TİKA ilk kurulduğunda teknik bir yardım organizasyonu ve Dışişleri Bakanlığı'na bağlı iken 1999 yılında Başbakanlık Ofisi'ne bağlanmış, sonraki yıllarda da hem kurumsal yapısı hem de dünyadaki ofislerine verilen görece otonomi ile küresel bir yardım ajansına dönüşmüştür (Çevik vd., 2018, s.178). 1990'lar döneminde TİKA kurumsal inşaya ve tarım ve hizmet sektörlerinin kapasite artırımına yönelik teknik eğitim destekleri (bankacılık, vergi, özel sektörün güçlendirilmesi, turizm, gümrük, diplomasi, kamu yönetimi, sigorta, istatistik, tarım, küçük ve orta ölçekli yatırımların geliştirilmesi) sağlamaktaydı (Apaydin, 2012, s.267).

Bu çerçevede 1992-2003 yıllarında Türk kalkınma yardımlarında Orta Asya ve Balkanlar'ın üstünlüğü görülmektedir. On yıllık verilere bakıldığında,² sadece 1995 yılında Irak ve Suriye'nin Türkiye'nin kalkınma yardımlarından en fazla payı aldıkları, onun dışında yıllık düzeyde en çok yardım alan ülkeler sıralamasının başında Bosna-Hersek (1993, 1994, 1999, 2002), Azerbaycan (1998, 2000, 2001), Arnavutluk (1992) ve Moğolistan (2003) geldiği görülmektedir. Bu dönemde dış yardımların bir yumuşak güç unsuru olarak Türkiye'nin dış politikasına angaje olmaya başladığı söylenebilir. Çünkü bu ülkeler en az gelişmiş ülkeler ya da en düşük gelirli ülkeler kategorisinde değillerdi (Cihangir-Tetik & Müftüler-Baç, 2018, s.950). 1995'ten itibaren TİKA Türki Cumhuriyetlere yönelik etkinliğini arttırmıştır. Eğitim ve kültürel işbirliği çerçevesinde bu ülkelerde okul ve kültür merkezleri açılmış ve Türki Cumhuriyetlerden gelen öğrencilere Türkiye'de burs olanakları sağlanmıştır (Denizhan, 2010, s.21). Ancak, 1990'larda ekonomik ve siyasi iç gerilimler TİKA'nın yurtdışında, özellikle Türki Cumhuriyetler ile ilişkiler noktasında etkinliğini zayıflatmış, Rusya'nın bu bölgelere dönüşü ise TİKA'nın zayıf bir dış politika aracı olarak kalması sonucunu beraberinde getirmiştir (Özkan & Demirtepe, 2012, s.654). Bu ilk angajman dönemi yöneldiği coğrafya ve gerçekçi hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından kısıtlı ve sınırlı kalmış olsa da bir sonraki dönemde görülecek dış açılmanın ilk nüvelerini atmış oluyordu. 2000'lerde görülen coğrafi açılmalara rağmen bu iki bölgenin kalkınma yardımlarına ulaşma noktasında bir taşıdığı istikrar kimliğinin kalkınma yardımları üzerinden bir yumuşak güç aracı olarak işlevinin sürdürüldüğünü göstermektedir.

3.2. 2003-2010 Yeni Bölgeler ve Artan Angajman Dönemi

2000'lerde Türkiye'nin dış politikasında bir dönüşüm yaşadığı literatürde sıklıkla altı çizilen bir husustur. Her ne kadar 1990'lardaki bölgesel çatışma konuları on yıl sonunda Yunanistan ve Suriye örneklerinde olduğu gibi yeniden uzlaşma sürecine girmiş olsa da 2002 sonrası hem dış politika gündemi hem de etkinlik coğrafyaları açısından bir genişleme yaşanmıştır. Bu dönüşüm hem faaliyet gösterdiği bölgelerin çeşitlenmesi (Afrika açılımı) hem de özellikle 1990'lı yıllarda belirli öncelik alanlarıyla sınırlı kalan dış politika hedeflerinin çeşitlenmesiyle mümkün olmuştur. Örneğin Ortadoğu'da güvenlik odaklı dış politikanın 2000'li yılların ilk on yılında dönüşüm gösterdiği görülmektedir (Altunışık & Martin, 2011, s.570). Bu dönemde Türk dış politikasını şekillendiren sistemik birer unsur olarak demokrasilerin yayılması amacı ile Türkiye'nin iç siyaset düzeyinde gösterdiği performans ile önemli bir rol model olarak bölgesinde evrilmesi ve Avrupa Birliği üyelik müzakerelerinin 2005 yılında başlaması ve bunun getirdiği fikrinsel, ekonomik ve politik pozitif ayrışmadan bahsedilebilir (Mehmetcik & Dal, 2019). Yakın bölgesindeki istikrarsızlıkların etkisini azaltmak, ülkenin büyüyen ekonomik ihtiyaçları bağlamında bölgesel yatırımcıları çekmek ve Türk ürünlerinin pazara girişinin güvene alınması için atılan adımlar Türkiye'yi ekonomik bir aktör olarak da ortaya çıkarmıştır (Oğuzlu, 2012, s. 4). Bu dönemin dış politika araç ve hedefleri noktasında pek çok çalışma Türkiye'nin yumuşak güç unsurunu ön plana çıkarması ve bunun etkileri üzerine yoğunlaşmıştır (Altunışık, 2008; Benhaım & Öktem, 2015; Ekşi & Erol, 2018; Oğuzlu, 2007). Bu dönemde kalkınma yardımlarının hem miktarı hem de farklı bölgelere ulaştırılmasının merkezinde ekonomik büyüme yer almıştır. (Özkan, 2013, s.141).

Bu bağlamda, 2004 yılı Türkiye'nin kalkınma yardımları miktarı konusunda atılım gerçekleştirdiği bir yıl olmuştur. 2003 yılında 66,63 milyon dolar olan kalkınma yardımı miktarı 2004 yılında 339,16 milyon dolara çıkmıştır. 2004 yılından Arap Baharının Türkiye'nin de içinde bulunduğu bölgede köklü ve sürekli değişimler yaratmaya ve konumuz açısından da Türkiye kalkınma yardımlarında günümüze kadar sürecek olan 'insani yardım' sektörünün ağırlıkta olmasına yol açacak 2011 yılına kadar istikrarlı bir artış gözlenmiştir. Bu yıllarda ikili kalkınma yardımlarında en yüksek miktarı alan ülkeler Afganistan (2007, 2008, 2009), Pakistan (2005, 2010, 2011) ve Kırgızistan (2004, 2006) olmuştur. Hem Irak hem de Afganistan'a ayrılan yardımlar Türkiye'nin güvenlik ve istikrar endişelerinin yansıması olarak kendini göstermektedir (Cihangir-Tetik & Müftüler-Baç, 2018, s.950). Bu dönemde Orta ve Güney Asya, Türk kalkınma yardımlarında en fazla pay alan bölgeler olmuşlardır. 2010 yılına kadar bu bölgelerin aldığı yardım miktarı toplam yardımlarının yarısından fazlasını oluşturmuştur.

² 1996-97 verisi bulunmamaktadır.



Bu dönemi anlamlandırırken diğer bölgesel açılımlara ve bu bölgesel açılımların Türk Dış Politikası içerisinde ne anlama geldiğine bakmak gerekmektedir. Her ne kadar bu dönemde Orta Asya ülkeleri Türkiye'nin kalkınma yardımlarından en fazla payı almış olsa da 2005 yılının 'Afrika Yılı' ilan edilmesinin ardından Türkiye'nin kıtaya yönelik ekonomik ve siyasi ilgisi bir yumuşak güç aracı olarak dış yardımların miktarında da istikrarlı bir yükselmeye yol açmıştır. (Şekil 2.) Siyasal, ideolojik ve ekonomik motivasyonlar sadece Türkiye'yi değil, uluslararası alanda etki alanı ve statüsünü yükseltmek isteyen yükselen güçleri de Afrika'da yükselen donörler olarak ortaya çıkarmıştır (Belder & Dipama, 2018; Mehmetcik, 2018).

Şekil 2. Türkiye'nin Sahra-Altı Afrika'ya Yönelik Kalkınma Yardımlarının Miktar Olarak Dağılımı (milyon dolar) (1992-2021)



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

Her ne kadar Şekil 2'de asıl sıçramanın 2011 yılında gerçekleştiği ve 2015 yılında Sahra-Altı Afrika'ya yapılan yardımların zirveye ulaştığı görülse de bu yoğunluğun Somali özelinde gerçekleşmesi, Somali örneğini bir sonraki bölüm olan 'odak ülke' bağlamında tartışmayı daha uygun kılmaktadır. Şekil 2'de görüldüğü üzere Sahra-Altı Afrika için ilk atılım 2004 yılında gerçekleşerek yardım miktarı 80 bin dolardan 3,39 milyon dolara çıkarılmış, 2005 ile beraber ise 21,53 milyon dolara yükselerek 2011 yılına kadar istikrarlı bir çizgide devam etmiştir. Her ne kadar Sudan, Etiyopya, Senegal ve Nijerya gibi ülkelere düşük de olsa yardımların tarihi 2004 öncesine gitmekte olsa da bu dönemi yeni bölgeler ve artan angajman olarak nitelendirmemize de uygun olarak bölgenin büyük çoğunluğunun kalkınma yardımlarından değişen miktarda yararlanmış olduğunu ifade etmek gerekir. Bu dönem içerisinde Doğu Afrika en fazla yardım alan alt bölge olarak karşımıza çıkmaktadır. 2005 yılında görece düşük kalkınma yardımlarından en fazla payı Etiyopya (%73) alırken, 2006-2010 döneminde Sudan' hem Sahra-Altı Afrika bölgesinde hem de Doğu Afrika alt bölgesinde en fazla yardım alan ülke olmuştur. Türkiye'nin Afrika açılımının bir parçası olarak TİKA'nın program koordinasyon ofislerinden iki tanesi (Sudan ve Etiyopya) Doğu Afrika'da açılmıştır (Apaydın, 2012, s.269). Bu dönemde Türkiye Sudan hükümeti ve el-Beşir yönetimine yönelik Batılı ülkelerin karşıt tutumlarına da katılmamıştır (Ozkan, 2010, s.100). 2011 yılıyla beraber Sahra-Altı Afrika'da Somali odak ülke haline gelmiştir. Bu nokta, tarihsel olarak kalkınma yardımlarında da odak ülke analizlerinin mümkün olacağı bir döneme girildiğini göstermektedir.

2003-2010 dönemi dış yardımların kademeli olarak artış göstermesi, kalkınma yardımların uzun erimli bir dış politika stratejisi olarak geliştiğini göstermektedir. Kalkınma yardımlarında görülen artış ve coğrafi açılım hem ekonomik hem de siyasi öncelikler ve fırsatlar ile uyum göstermiştir. Bu dönemde gerçekleşen Afrika açılımı ile kıtadaki diplomatik misyon sayılarının artırılması ve yoğun girişimler 2008 yılında Türkiye'nin BM Güvenlik Konseyi geçici üyeliği konusunda Afrika ülkelerinin desteğini beraberinde getirmiştir (Aral, 2009). Yine benzer şekilde 2000 yılında 3 milyar dolar olan Afrika kıtası ile ticaret hacminin 2012 yılında 23 milyar dolara ulaşması (Ozkan & Orakci, 2015, s.345) da bu bağlamda dış politika öncelikleri ile kalkınma yardımları konusundaki paralelliği göstermektedir.

3.3. 2011- 2015 Odak Ülkeler Dönemi

2011 yılında TİKA'nın organizasyon yapısında meydana gelen değişiklikler ile kurum yeniden yapılandırılmış, karar alma süreçleri esnek ve hızlı hale getirilmiştir (TİKA, t.y.). Bu durum da Türkiye'nin dış yardımları aktif dış politika stratejisi içerisinde konumlandırmasıyla doğrudan ilgilidir. İnsani önceliklere ek olarak dış yardımlar ve TİKA'nın faaliyetleri Türkiye'nin uluslararası görünürlüğü, prestiji (Tüylüoğlu, 2021) ve yeni bölgelere açılması (İpek, 2015, s.183) noktasında da oldukça işlevsel bir rol oynamıştır. 'İnsani diplomasi' kavramsallaştırmasının önemli unsurlarından bir tanesi de TİKA ve diğer devlet kurumlarının (TOKİ, Türk Kızılayı, AFAD) çok çeşitli coğrafyalardaki faaliyetleri olmuştur (Davutoğlu, 2013). Aslında bir bütün olarak 2000'li yıllar uluslararası kalkınma işbirliğinin Türkiye için sadece bir yumuşak güç unsuru olarak hizmet etmesine değil aynı zamanda niş bir diplomasi alanı olarak evrilmesine tanıklık etmiştir (Dal, 2019, s.593).



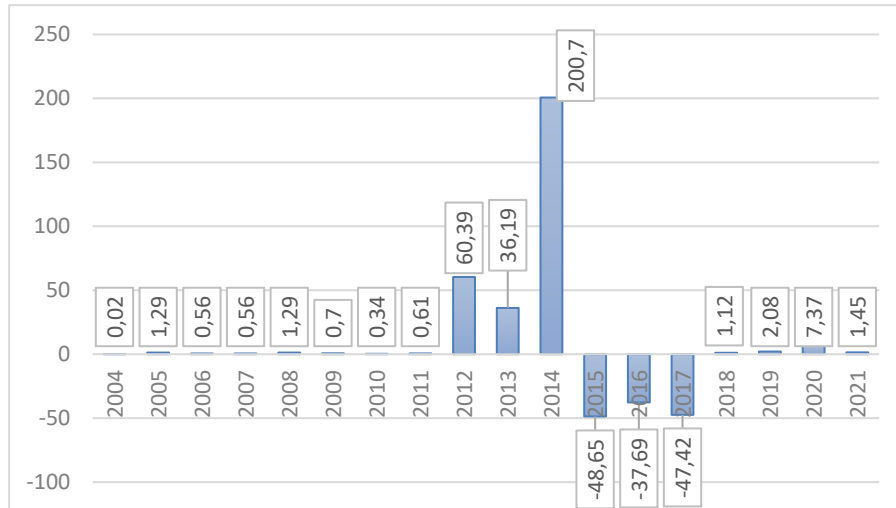
2011 yılının yukarıda bahsettiğimiz dönemselleştirme denemelerinde merkezi yer alma sebeplerinden bir tanesi de Arap Baharının bölgesel düzlemde yarattığı meydan okumalara Türkiye'nin çeşitli biçimlerde karşılık vermesi ve bunun sonucunda atılan bir dizi adımların dış politikaya etkisidir. Arap Baharı Ortadoğu bölgesinde güç dağılımını etkilemiş ve bölgenin uluslararası aktörlerle ilişkilerinde kaymalar yaratmıştır. Bu gelişmelere Türkiye oldukça hazırlıksız yakalanmıştır (Aras, 2014, s.408). Bu dönemde özellikle 'komşularla sıfır sorun' politikasının çok ciddi meydan okumalarla karşı karşıya kaldığı görülmüştür (Oğuzlu, 2012, s.3). Hem Mısır'da Müslüman Kardeşler'in iktidara gelmesi sonrasında gerçekleşen askeri müdahale hem de Suriye'de olayların bir iç savaşa dönüşmesi, Arap Baharının askerileşmesine yol açmış, bu ise hem devrimci gruplara destek vererek pozisyonunu değişimden yana kullanan Türkiye'nin bölge politikasının zora girmesine hem de sınırlarında güvenlik odaklı birtakım farklı önceliklerinin oluşmasına sebep olmuştur. Aslında uzun yıllar süren diktatöryel rejimlerin yıkılması sürecinde Türkiye kendisini demokrasi ve İslam anlayışını bağdaştırabilen bir rol model olarak öne çıkarmayı başarmıştır (Özdamar vd., 2014). Bu bağlamda dış yardımların yönelimi konusunda devrimci grupların iktidara başarı ile geldiği Mısır ve Tunus gibi ülkeler öne çıkmıştır (Bkz Şekil 3, 4).

Şekil 3. 2003-2021 Yılları Arasında Türkiye'nin Mısır'a Yönelik Kalkınma Yardımları



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

Şekil 4. 2003-2021 Yılları Arasında Türkiye'nin Tunus'a Yönelik Kalkınma Yardımları



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

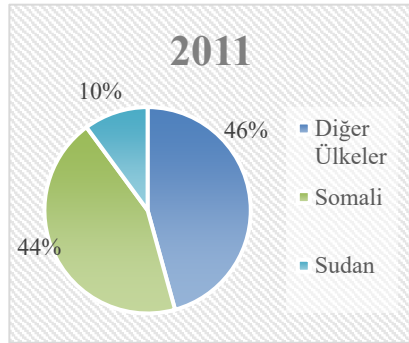
2013 yılında Türkiye'nin kalkınma yardımlarının yüzde 56'sı Orta Doğu'ya, yüzde 19'u Kuzey Afrika'ya, yüzde 15'i Orta ve Güney Asya'ya, yüzde 6'sı Sahra-Altı Afrika'ya, yüzde 3'ü Avrupa'ya, yüzde 1'den az bir kısmı ise Amerika ve Okyanusya'ya gönderilmiştir. (Hausmann & Lundsgaarde, 2015, s. 3). Türkiye 2012-2013 yıllarında Mısır'a toplam bir milyar dolarlık imtiyazlı kredi yoluyla kalkınma yardımında bulunmuştur. Benzer şekilde Tunus'a da 2012-2014 döneminde yaklaşık 300 milyon dolar kredi sağlanmıştır. Bu kredilerin sonraki yıllarda geri dönüşü sağlanmış olmasına rağmen Türkiye'nin kalkınma yardımı önceliklerinde Arap Baharının etkisini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Her ne kadar Suriye'ye 2012 yılında toplam kalkınma yardımlarının



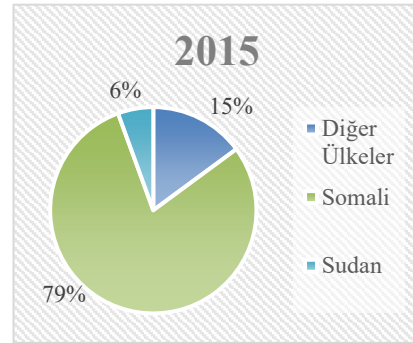
%40'ından fazlasının ayrılması da Arap Baharı etkisinde değerlendirilse de, rejim değişikliği ile beraber stratejik bir dış politika kararı ekseninde yardım edilen Mısır kalan miktarın %33'ünü almasıyla diğer ülkelerden önemli ölçüde ayrılmıştır. Benzer şekilde 2014 yılında da Tunus, Suriye'nin toplam kalkınma yardımları payı çıkarıldığında kalan miktarın %15'ine sahip olmuştur.

Arap Baharı kapsamı dışında Türkiye'nin ikili kalkınma yardımı ilişkisinde öne çıkan bir diğer ülke ise Somali'dir. Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan'ın kuraklık ve kıtlığın yıkıcı etkisiyle boğuşan Somali'ye 2011 yılında gerçekleştirdiği ziyaret ile Türkiye'nin başta insani yardımlar olmak üzere Somali'ye yönelik desteği artmıştır. 2010 yılında 5,81 milyon dolar olan yardım miktarı 2011 yılında 93,39 milyon dolara yükselmiştir. Türkiye'nin Somali açılımı sadece ikili yardım düzeyinde kalmamış, 2011 yılında İstanbul'da acil toplanan İslam İşbirliği Teşkilatı'nın 40 üyesi toplam 350 milyon dolar yardım taahhüdünde bulunmuşlardır (Ozkan & Orakci, 2015, s. 347). 2011 sonrasında da Türkiye'nin Somali'ye kalkınma yardımları devam etmiş 2015 yılında ise zirve noktasına ulaşmıştır. Hem 2011 yılında hem de 2015 yılında Somali'nin hem genel kalkınma yardımları içerisindeki payı artmış hem de Sahra-Altı Afrika bölgesel dağılımında odak ülke haline gelmiştir. (Bkz. Şekil 5, 6).

Şekil 5. 2011 yılında Sahra-Altı Afrika'ya Yönelik Kalkınma Yardımları İçerisinde Somali'nin Payı



Şekil 6. 2015 yılında Sahra-Altı Afrika'ya Yönelik Kalkınma Yardımları İçerisinde Somali'nin Payı



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

Somali'ye yönelik başta insani yardımlar üzerinden gelişen yardım sektörünün de çeşitlendiği söylenebilir. Somali, Türkiye'nin çok fazla bir siyasi tecrübeye sahip olmadığı bir kıtadaki ilk devlet inşa stratejisini kurduğu bir ülke olmuştur (Özkan, 2014, s.11–12). Aynı zamanda iç çatışmalardan uzun yıllardır etkilenen Somali'de Türkiye'nin barış inşası çabaları da bu sürece eşanlı gitmiştir. Bu kapsamda Türkiye altyapıdan eğitime, inşaatın tıbbi yardıma, dini yardımdan güvenliğe çeşitli sektörlerde çaba göstermiştir (Akpınar, 2013, s.743). Buna ek olarak güvenlik de Somali'de Türkiye'nin daha geniş insani ve kalkınma yardım politikalarının bileşenlerinden birini oluşturmuştur (Siradag, 2014, s. 401). 2015 sonrasında da Somali'ye yönelik yardımlar düşüş göstermesine rağmen istikrarlı şekilde devamlılığını sürdürmektedir.

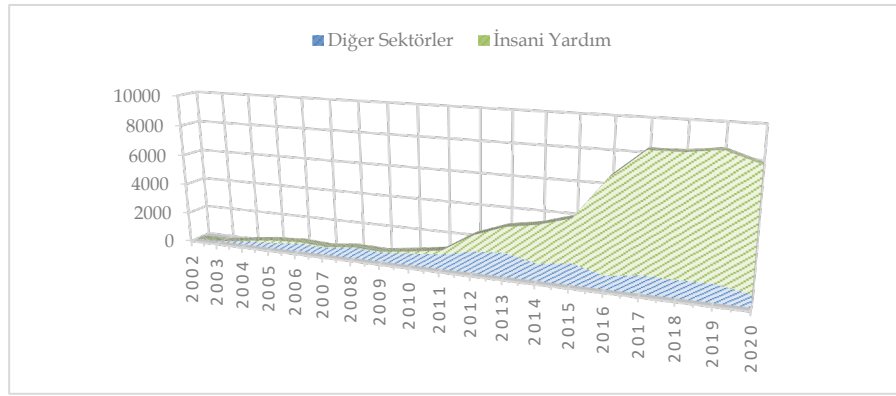
Odak ülkeler dönemi hem dış politikada bir önceki dönemlerdeki aktivizmin belirli bölge ve ülkeler ekseninde derinleşerek sürmesi açısından yeni açılımlar ve fırsatlar (Somali ve Tunus) hem de Arap Baharı'ndaki devrimci sürecin tersine dönerek askerileşmesinin getirdiği yeni riskler (Mısır ve Suriye) ve kısıtları bir arada yansıtmaktadır. Özellikle Suriye'deki iç savaşın hem Türkiye dış politikasının merkezine gelmesi hem ev sahipliği yaptığı sığınmacıların durumu ve geleceği bağlamında iç siyasetin ana gündeminden birini oluşturmaya başladığı, hem de kalkınma yardımı miktarında insani yardım payının ve Suriye'nin de merkeze yerleştiği yeni bir dönemin başladığını göstermektedir.

3.4. 2016-2022 İnsani Yardımlar Dönemi

2011 sonrasında Türkiye'nin kalkınma yardımları 'insani yardım' merkezinde ilerlemeye başlamış ve 2012-2022 yılları arasında en yüksek yardım alan ülke de bu bağlamda Suriye olmuştur. Bu noktada bu miktarın Suriye'de ayaklanmaların iç savaşa dönüşmesiyle birlikte ülkelerinden kaçarak Türkiye'de yaşamlarını sürdüren Suriyeliler için harcandığını ve bu kapsamda yapılan insani yardımların da Türkiye tarafından dış yardım olarak rapor edildiğini belirtmekte fayda var. Ancak daha evvel de vurgulandığı üzere her ne kadar Suriye ve insani yardım sektörünün toplam yardımlar içerisinde payı 2012 ile beraber %40'a çıkarak bu alanı domine etmeye çok daha önce başlasa da 2016 yılıyla beraber hem dış politikanın güvenlik ekseninde şekillenmesi hem de miktar olarak Suriye'nin toplam kalkınma yardımlarında %90 civarına ulaşması 2016 yılını tam olarak bir 'insani yardımlar' dönemi olarak tanımlamamızı gerekli kılmaktadır. (Bkz Şekil 7, 8).

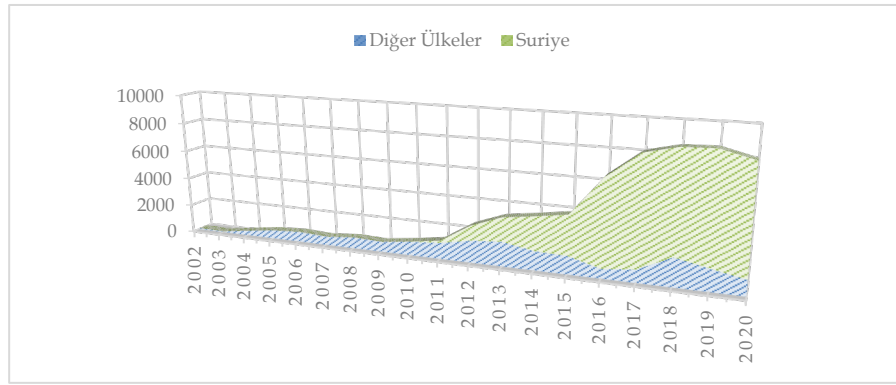


Şekil 7. İnsani Yardımın Toplam Yardımlar İçerisindeki Payı (2002-2020)



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

Şekil 8. Suriye'ye Yönelik İnsani Yardımın Toplam Yardımlar İçerisindeki Payı (2002-2020)



(Kaynak: OECD, QWIDS, Uluslararası Kalkınma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/qwids/> (Erişim Tarihi: 31.10.2022))

Bu gerekliliğe ek olarak hem devlet düzeyinde hem de sivil toplum düzeyinde gerçekleştirilen insani yardımlar Türkiye'nin bölgesel ve insani bir güç olarak öz imgesine katkı sağlamayı sürdürmektedir (Mehmetcik, 2019, s.270). Her ne kadar ülke içindeki Suriyeliler için ayrılan payın insani yardım olarak gösterilmesi Türkiye'yi diğer donörlerden ayıran bir özellik olsa da (Cihangir-Tetik & Müftüler-Baç, 2021, s.451), Türkiye Küresel İnsani Yardım Raporlarında en cömert ülkeler arasında yer almaktadır. 'Türkiye'nin Dost Eli' olarak tanımlanan bu imge (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2022) yumuşak güç ve ulus markalama ile beraber ele alınmaktadır (Akıllı & Çelenk, 2019, s.143; Çevik, 2019). Ancak yumuşak güç özellikleri bağlamında Türkiye'nin son yıllarda sert güç unsurlarını da dış politika çıktılarına entegre etmesi bu dönemi daha önceki dönemlerden ayırt etmektedir.

Suriye elbette bu dönemin tek odak ülkesi olmamıştır. Suriye'ye ek olarak bu dönemde daha önce başlatılan ve uzun erimli dış politika stratejisi içerisinde geliştirilen yardım politikaları da devam etmiştir. Örneğin 2021 yılında Suriye'ye yönelik yardımlar dışında kalan %14'lük miktar içerisinde Afganistan (30,84 milyon dolar), Azerbaycan (44,24 milyon dolar), Irak (32,95 milyon dolar), Kazakistan (21,14 milyon dolar), Kırgızistan (19,29 milyon dolar), Libya (11,69 milyon dolar), Somali (51,8 milyon dolar), Filistin (33,94 milyon dolar) yardım almıştır. Dolayısıyla yardımlar üzerinden dönemselleştirme yaparken, bir sonraki dönemin bir önceki dönemden tamamen bir kopuş yaşandığı iddia edilmemekte, bilakis kopuş, dönüşüm olduğu kadar süreklilik noktalarının da tespit edilmesi mümkün olmaktadır. 2016 sonrası kalkınma yardımlarında görülen mecburi istikamet bir yanı sıra dış politik söylemlerde insani bir güç olarak Türkiye imgesini desteklemekte diğer yanı sıra da kalkınma yardımlarının coğrafi ve sektörel dağılımı noktasında ortaya çıkabilecek yeni fırsatların önüne geçen bir kısıt olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ise Türkiye'nin dış politikasında Suriye'deki iç savaşın getirdiği risk ve tehditlerin sürekliliği ile eş anlamlı giden bir kısıt olarak okunabilir.

Sonuç

1990'lı yıllarda Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra dış yardımların, Türk dış politika stratejilerine dahil edilmesi ile beraber önemli bir değişken olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu durum, dış yardımlar aracılığıyla dış politikadaki süreklilik ve değişkenlerin izinin sürülmesine olanak sağlamaktadır. Bu çalışmada da dış yardımların niceliksel ve niteliksel değişiminin dış politik kırılma ve değişim hatları üzerinden açıklanabileceği



argümanı üzerinden 2002 sonrası Türk Dış Politikası için bir dönemselleştirme önerisi sunulmuştur. Bunu yaparken dış yardımların dış politik kararları etkileyen değil bilakis proaktif dış politik kararlar doğrultusunda veya uluslararası ve bölgesel süreçlere verilen reaktif tepkilerin yansımalarıyla paralellik arz eden bir şekilde tezahür ettiği öne sürülmüştür. Her iki durumda da dış yardımlar, 1990'lar sonrasında Türk dış politikasının entegre bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sürecin Türkiye'nin kültürel ve tarihsel bağların olduğu Balkan ve Türki Cumhuriyetler ile başladığı ve bu denemenin 2000'li yıllara önemli bir yumuşak güç tecrübesi olarak aktarıldığı görülmektedir.

Dış yardımların tarihsel evrimi ile miktar, coğrafya ve sektör düzleminde çeşitlenmesi ise 2002 sonrası dönemi kategorik olarak ayırt etmeyi ve süreklilik ile kopuş noktalarını izlemeyi mümkün kılmaktadır. Bu çalışmada 2002 sonrası üç temel dönem farklılaşan referanslarla açıklanmıştır. 2002-2010 dönemi Türk kalkınma yardımlarını yeni bölgelere ulaştırmış, bu ise proaktif dış politika anlayışı içerisinde konumlandırılmıştır. Bu dönemde dış yardımlarda görülen niceliksel artışa bölgesel çeşitlenmeler de eşlik etmiştir. 2011-2015 yılları bölgesel dönüşümler karşısında Türk dış politikasının esnek karşılıklar vermesi gereken bir dönem olmuş ve dış politika öncelikleri bağlamında odak ülkelerin (Mısır ve Tunus) öne geçtiği bir dönem olmuştur. Bölgesel gelişmelere ek olarak bir önceki dönemde gerçekleşen bölgesel etkinlik çabaları da odak ülkeler (Somali) üzerinde yeni girişimlere sahne olmuştur. 2016 yılından itibaren ise insani yardım Türkiye'nin yardımlarının ekseri merkezini oluşturmuş; ancak bu durum uzun erimli dış politika amaçları dahilinde geliştirilen bir insani güç öz imgesini destekleyerek kullanılsa da (ve bunun bir karşılığı da olsa) bu yardımların yurtiçinde kullanılması bu durumu dış politika öncelikleri konusunda atılan esnek bir adım olmaktan ziyade zorunlu bir yönelim haline getirmiştir.

Bahsi geçen dönemler arasında görülen süreklilik unsurları ise baskın dış politik tercihler noktasında arka planda kalmasına rağmen istikrar arz eden konuların varlığını göstermektedir. Türki Cumhuriyetler ve Balkan ülkeleri bu bağlamda 1990'lı yıllardan itibaren bu sürekliliğin görüldüğü başlıca coğrafyalardır. Bu yönüyle de dış yardımlar üzerinden geliştirilen bu dönemselleştirme önerisi dönemler arası bağlantıları göz ardı etmemektedir. Buna ek olarak, bu çalışmada sunulan dönemselleştirmenin geliştirilebileceği, alt dönemlerin ya da dönemler arası geçişlerin daha detaylı analiz edildiği yeni önerilerin de ortaya çıkarılabileceğini vurgulamak sonraki çalışmalar için önem taşımaktadır. Dış yardımların dönemselleştirme için bir belirleyen değil bir yansıma olması bu noktada önemli bir referans değeri olarak karşımızda durmaktadır. Bu anlamda Türk dış politikası açısından sadece genel düzeyde bir dönemselleştirme unsuru olmanın yanında bölgesel düzlemde ya da ülke bazlı yapılacak dönemselleştirmeler için de önemli bir imkân sağlamaktadır. Dış yardımlar üzerinden yapılan bu dönemselleştirme önerisi genel olarak Türk dış politikasını dönemselleştirme amacı güden çalışmalara katkı sağlama potansiyeline sahiptir. Dış yardımların uluslararası politikada statü arayan yükselen güçlerin de önem verdiği ve bu noktada eylemliliklerini artırdıkları bir alan olması da Türkiye'nin dış politika aktivizmini uluslararası düzeyde konumlandırmayı mümkün kılmakta, bu yönüyle de uluslararası karşılaştırmalara olanak sağlamaktadır.

Araştırmacıların Katkı Oranı Beyanı:	Yazar, araştırmayı tek başına hazırladığını beyan etmiştir.
Destek ve Teşekkür Beyanı:	Yazar, teşekkür beyanında bulunmamıştır.
Çatışma Beyanı:	Yazar, kendisi ve üçüncü taraflar açısından herhangi bir çıkar çatışmasının olmadığını beyan etmiştir.
Etik Kurul Raporu Gerekliliği Beyanı:	Yazarlar, çalışma için Etik Kurul Raporu gerekliliği olmadığını beyan etmiştir.
Sorumlu Editörler:	Prof. Dr. Hüseyin Özgür, Anadolu Üniversitesi Dr. Öğr. Üyesi Şahin Eray Kırdım, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Arş. Gör. Atahan Demirkol, Afyon Kocatepe Üniversitesi



Kaynakça / References

- Akilli, E., & Çelenk, B. (2019). TİKA's Soft Power: Nation Branding in Turkish Foreign Policy. *Insight Turkey*, 21(3), 135–152.
- Akpınar, P. (2013). Turkey's Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy. *Turkish Studies*, 14(4), 735–757. <https://doi.org/10.1080/14683849.2013.863448>
- Altunışık, M. B., & Martin, L. G. (2011). Making Sense of Turkish Foreign Policy in the Middle East under AKP. *Turkish Studies*, 12(4), 569–587. <https://doi.org/10.1080/14683849.2011.622513>
- Altunışık, M. B. (2008). The Possibilities and Limits of Turkey's Soft Power in the Middle East. *Insight Turkey*. <https://www.insightturkey.com/articles/the-possibilities-and-limits-of-turkeys-soft-power-in-the-middle-east>
- Apaydin, F. (2012). Overseas Development Aid Across the Global South: Lessons from the Turkish Experience in Sub-Saharan Africa and Central Asia. *The European Journal of Development Research*, 24(2), 261–282. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2012.5>
- Aral, B. (2009). Turkey in the UN Security Council: Its Election and Performance. *Insight Turkey*, 11(4), 151–168.
- Aras, B. (2014). Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy Revisited. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 16(4), 404–418. <https://doi.org/10.1080/19448953.2014.938451>
- Belder, F., & Dipama, S. (2018). A Comparative Analysis of China and Turkey's Development Aid Activities in Sub-Saharan Africa. In E. Parlar Dal (Ed.), *Middle Powers in Global Governance: The Rise of Turkey* (pp. 231–253). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72365-5_11
- Benhaïm, Y., & Öktem, K. (2015). The rise and fall of Turkey's soft power discourse. Discourse in foreign policy under Davutoğlu and Erdoğan. *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, 21, Article 21. <https://doi.org/10.4000/ejts.5275>
- Çevik, S. B. (2019). Reassessing Turkey's Soft Power: The Rules of Attraction. *Alternatives*, 44(1), 50–71. <https://doi.org/10.1177/0304375419853751>
- Cihangir-Tetik, D., & Müftüler-Baç, M. (2018). Turkey's compliance with the European Union's development policy: A pattern of external differentiated integration? *Journal of European Integration*, 40(7), 939–959. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1482291>
- Cihangir-Tetik, D., & Müftüler-Baç, M. (2021). A comparison of development assistance policies: Turkey and the European Union in sectoral and humanitarian aid. *Journal of European Integration*, 43(4), 439–457. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1734587>
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2022). *Türkiye'nin Dost Eli: İnsani Diplomasi*. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları.
- Dal, E. P. (2019). Status-seeking policies of middle powers in status clubs: The case of Turkey in the G20. *Contemporary Politics*, 25(5), 586–602. <https://doi.org/10.1080/13569775.2019.1627766>
- Davutoğlu, A. (2013). Turkey's humanitarian diplomacy: Objectives, challenges and prospects. *Nationalities Papers*, 41(6), 865–870. <https://doi.org/10.1080/00905992.2013.857299>
- Ekşi, M., & Erol, M. S. (2018). The Rise and Fall of Turkish Soft Power and Public. *Gazi Akademik Bakış*, 11(23), 15–45.
- Hausmann, J., & Lundsgaarde, E. (2015). Turkey's Role in Development Cooperation. *United Nations University Centre for Policy Research*.
- Ipek, P. (2015). Ideas and Change in Foreign Policy Instruments: Soft Power and the Case of the Turkish International Cooperation and Development Agency. *Foreign Policy Analysis*, 11(2), 173–193.
- Mehmetcik, H. (2018). Turkey and India in the Context of Foreign Aid to Africa. In E. Parlar Dal (Ed.), *Middle Powers in Global Governance: The Rise of Turkey* (pp. 255–275). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72365-5_12
- Mehmetcik, H. (2019). Humanitarian NGOs: Motivations, Challenges and Contributions to Turkish Foreign Policy. *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 24(2), Article 2.



- Mehmetcik, H., & Dal, E. P. (2019). 2000'li Yıllar sonrası Türkiye'nin Yükselişini Neoklasik Gerçekçilik Çerçevesinden Anlamak. In T. Oğuzlu & Y. Ongun (Eds.), *Türk Dış Politikasında Güncel Sorunlar ve Teorik Uygulamalar* (pp. 27–45). Nobel Yayınları.
- Oğuzlu, T. (2007). Soft power in Turkish foreign policy. *Australian Journal of International Affairs*, 61(1), 81–97. <https://doi.org/10.1080/10357710601142518>
- Oğuzlu, T. (2012). The 'Arab Spring' and the Rise of the 2.0 Version of Turkey's 'zero problems with neighbors' Policy. *SAM Papers*, 1. http://sam.gov.tr/pdf/sam-papers/SAM_Papers-No.-01.pdf
- Özdamar, Ö., HaliStoprak, B. T., & Sula, İ. E. (2014). From Good 'Neighbor to Model': Turkey's Changing Roles in the Middle East in the Aftermath of die Arab Spring. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, 11(42), 93–113.
- Ozkan, M. (2010). *Turkey's Rising Role in Africa* (SSRN Scholarly Paper No. 1855989). <https://papers.ssrn.com/abstract=1855989>
- Ozkan, M. (2013). Does "rising power" mean "rising donor"? Turkey's development aid in Africa. *Africa Review*, 5(2), 139–147. <https://doi.org/10.1080/09744053.2013.855358>
- Özkan, M. (2014). *Turkey's Involvement in Somalia: Assessment of a State-Building in Progress*. SETA.
- Ozkan, M., & Orakci, S. (2015). Viewpoint: Turkey as a "political" actor in Africa – an assessment of Turkish involvement in Somalia. *Journal of Eastern African Studies*, 9(2), 343–352. <https://doi.org/10.1080/17531055.2015.1042629>
- Özkan, G., & Demirtepe, M. T. (2012). Transformation of a Development Aid Agency: TİKA in a Changing Domestic and International Setting. *Turkish Studies*, 13(4), 647–664. <https://doi.org/10.1080/14683849.2012.746442>
- Siradag, A. (2014). African Regional and Sub-Regional Organisations' Security Policies: Challenges and Prospects. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 7(2), Article 2.
- TİKA. (t.y.). *Tarihçe*. Retrieved 26 January 2023, from <https://www.tika.gov.tr/tr/sayfa/tarihce-222>
- Tüylüoğlu, Y. (2021). Turkish Development Assistance as a Foreign Policy Tool and Its Discordant Locations. *Centre for Applied Turkey Studies Working Papers*, 2. https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/CATS_Working_Paper_Nr_2_2021_Turkish_Development_Assistance_as_a_Foreign_Policy_Tool.pdf