



İstanbul Kent Üniversitesi Siyasal, Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi

Istanbul Kent University Journal of Political, Social and
Strategic Research
-KENTUSAMDER-



Table of Contents

About the Journal.....	ii
Editorial Board.....	iii
Filistin Mülteci Krizi: UNRWA'nın İnsani Yardım ve Siyasi Savunuculuktaki Rolünün Kritik Bir Analizi.....	1
İki Dünyanın Arasında Moldova ve Yerini Bulma Arayışındaki Varoluşsal Mücadelesi	37
Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi Perspektifinden İran'ın Yemen Politikası: Enerji Güvenliği ve Deniz Yolları Boyutu.....	67
Suriye'nin Çöküşünde Geçmişin İzleri Baas Partisi ve Hafız Esad'dan Miras Kalan Stratejik Kültür.....	101
Türk Dış Politikasında Kriz Yönetimi ve Stratejik Özerklik: 1963-1964 Kıbrıs Krizinin Konstrüktivist Analizi.....	138
Jeoekonomik Perspektiften Türkiye'nin Uluslararası Arabuluculuk Kapasitesi: Stratejik Bağlantısallık ve Uluslararası Uyuşmazlık Çözümü Analizi.....	165

About the Journal

Name of the Journal: Istanbul Kent University Journal of Political, Social and Strategic Research,

İstanbul Kent Üniversitesi Siyaset, Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi

Abbreviation: KENTUSAMDER

e-ISSN: 3062-2999

Publishing frequency: Twice in a year

Website: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kentusamder>

First publication: 2025 (Online)

Contact

Telephone number: 00902126101010

e-mail: kentusamder@kent.edu.tr

Adress: İstanbul Kent University Kagithane Campus Merkez Mahallesi

Cendere Caddesi No:24

34406 Kağıthane, İstanbul

Editorial Board

Chief Editor: Prof. Dr. Hasret ÇOMAK, hasret.comak@kent.edu.tr

Prof. Dr. Bülent DEMİR, bulent.demir@kent.edu.tr

Prof. Dr. Doğan Şafak POLAT, dogansafak.polat@kent.edu.tr

Prof. Dr. Yaşar ONAY, yasar.onay@kent.edu.tr

Asst Prof. Dr. Mesut ÖZEL, mesut.ozel@kent.edu.tr

Assoc. Prof. Dr. Murat KORAY, nmkoray@pirireis.edu.tr

Asst Prof. Dr. Tuğçe URALER, tugce.uraler@kent.edu.tr

Asst Prof. Dr. Selin Başer ÖZGEN, selinbaser@istanbul.edu.tr

Asst Prof. Dr. Dicle Koylan, dicle.koylan@kent.edu.tr

Asst Prof. Dr. Gökhan AK, gak2081@gmail.com

Asst Prof. Dr. Gizem Akşit ERGEN, gizem.aksitergen@kent.edu.tr



**Filistin Mülteci Krizi:
UNRWA'nın İnsani
Yardım ve Siyasi
Savunuculuktaki
Rolünün Kritik Bir
Analizi**

Makale Gönderim
Tarihi: 13 Mart 2026
Makale Kabul Tarihi: 28
Mayıs 2026

Narjes Abdollahi^a

Özet

Birleşmiş Milletler Yakın Doğu'daki Filistinli Mültecilere Yardım ve Bayındırlık Ajansı (UNRWA), İsrail-Filistin çatışmasında merkezi ancak tartışmalı bir aktördür. İnsani yardım sağlamakla görevlendirilmiş olsa da, tarafsızlığı sıklıkla sorgulanmaktadır. Realist ve inşacı (konstrüktivist) teorilere dayanan nitel doküman analizini kullanan bu çalışma; UNRWA'nın karşılaştığı zorlukların yapısal olduğunu ve kuruluş çerçevesine yerleştiğini savunmaktadır. Kurumun kuruluşu ve kendine özgü mülteci tanımı, mülteci meselesini siyasi bir koz olarak korumak isteyen Arap ev sahibi devletlerin çıkarlarını yansıtmış; kalıcı çözümler yerine sürekli yardımı öncelikli kılmıştır. Donörlerin sunduğu koşulluluklar ise yardımı daha da siyasallaştırmaktadır. Bu süreçte, yerel olarak istihdam edilen personele ve eğitim sistemlerine olan bağımlılık Filistinli mülteci kimliğini pekiştirmekte, mesleki tarafsızlık ile siyasi gerçeklikler arasında bir gerilim yaratmaktadır. Bu nedenlerle UNRWA, geçici bir yardım kuruluşundan bölgenin siyasi düzeni içinde kurumsal bir paydaşa dönüşmüştür.

Anahtar Kelimeler: UNRWA, Filistinli Mülteciler, İnsani Tarafsızlık, Siyasi Savunuculuk, İsrail-Filistin Çatışması, Uluslararası Kuruluşlar.

^a Student at İstanbul Kent University, narjes.ab2001@gmail.com, ORCID: 0009-0000-8325-8143

The Palestinian Refugee Crisis: A Critical Analysis of UNRWA's Role in
Humanitarian Aid and Political Advocacy

Abstract

The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) is a central yet contested actor in the Israeli–Palestinian conflict. Though mandated to provide humanitarian assistance, its neutrality is often questioned. Using qualitative document analysis grounded in realist and constructivist theories, this study argues that UNRWA's challenges are structural and embedded in its founding framework. Its creation and distinct refugee definition reflected Arab host states' interests in preserving the refugee issue as political leverage, prioritizing continued relief over durable solutions. Donor conditionality further politicizes aid. Meanwhile, reliance on locally recruited staff and education systems reinforces Palestinian refugee identity, creating tension between professional impartiality and political realities. UNRWA has thus evolved from a temporary relief agency into an institutional stakeholder within the region's political order.

Keywords: UNRWA, Palestinian Refugees, Humanitarian Neutrality, Political Advocacy, Israeli–Palestinian Conflict, International Organizations.

Introduction

The Palestinian refugee crisis remains one of the most protracted and politically saturated humanitarian challenges of the modern era, governed for over seven decades by a distinct international framework. At the core of this regime is the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA), established in 1949 as a temporary body to provide essential relief (UNRWA, n.d.-a). While the agency's delivery of healthcare and education is indispensable, its operations are inextricably linked to the unresolved Israeli-Palestinian conflict. This entanglement has fostered a fundamental tension: an organization mandated to deliver impartial aid is persistently scrutinized for its role as a political advocate, a dynamic that challenges the humanitarian principles of neutrality and impartiality essential for institutional legitimacy (Slim, 1997:342-352). This paper argues that UNRWA's contested neutrality is not an incidental operational failing, but a structural outcome shaped by its foundational context and the competing strategic interests of donor and host states.

The scope of this inquiry involves dissecting the multifarious pressures that pull UNRWA between its humanitarian mission and political advocacy. The analysis examines the agency's operational policies, specifically its vast education system, alongside the evolution of its mandate, its relationships with Arab host nations and Western donors, and the legal controversies surrounding its unique, hereditary refugee definition. Theoretically, this research contributes to broader debates in International Relations regarding the politicization of aid in protracted crises. Practically, it offers policymakers a nuanced understanding of the constraints on UNRWA's effectiveness, highlighting the risks inherent when humanitarian structures become institutionalized within the disputes they seek to alleviate.

To address this tension, the study is driven by three core research questions:

- In what ways do on-the-ground education policies and curricula undermine UNRWA's mandated neutrality?
- How have the strategic interests of Arab host states and donor countries shaped the agency's priorities and institutional policies?
- To what extent do external frameworks, such as the U.S.-UNRWA Framework for Cooperation, compromise the agency's autonomy?

The central hypothesis posits that UNRWA's struggle with neutrality is structurally inherent, stemming from its original conception as a political instrument for host states, its financial dependence on politically motivated donors, and its deep social integration into the Palestinian national narrative.

The methodology employs a qualitative critical analysis, synthesizing primary documents, including UN resolutions and bilateral agreements, with secondary scholarly literature and historical analyses. This interpretative approach identifies the patterns and contradictions defining UNRWA's operational landscape. The analysis is grounded in a theoretical framework integrating both realist and constructivist perspectives. From a realist viewpoint, UNRWA serves as an arena for state power politics; its sustenance aligns with the strategic interests of Arab states, which maintain the refugee issue as political leverage, and donor states, which utilize funding to impose security conditionalities (Mearsheimer, 2001; Zilbershats & Goren-Amitai, 2011). Simultaneously, a constructivist lens reveals how UNRWA actively socializes generations into a refugee identity centered on

displacement and the "Right of Return,"¹ embedding the agency within the collective narrative of its beneficiaries (Bocco, 2010:229-252; Wendt, 1992:391-425).

The paper proceeds by first deconstructing the principle of neutrality within UNRWA's specific context before examining contentious policies in education. Subsequent sections analyze the evolution of the agency's protection mandate, the formative role of Arab host states, and the impact of donor relations. The conclusion asserts that acknowledging these structural and political bindings is essential to understanding UNRWA's paradoxical role as an institutionalized stakeholder that inadvertently entrenches the very status it was created to mitigate.

Theoretical Framework

To examine the persistent tensions surrounding UNRWA's operations, this paper employs a dual theoretical lens drawn from International Relations scholarship, integrating realist and constructivist perspectives. These complementary paradigms provide a robust framework for understanding how material interests and ideational forces jointly shape the agency's contested position between humanitarian aid and political advocacy.

From a realist perspective, international politics is viewed as a domain driven by state interests, power maximization, and survival within an anarchic system (Mearsheimer, 2001). When applied to UNRWA, realism suggests that the agency's existence and institutional constraints are direct results of state-level political calculations. Its creation in 1949 can be viewed not merely as a humanitarian gesture but as a strategic concession to Arab states seeking to preserve the Palestinian refugee issue as a source of political leverage while avoiding permanent resettlement that might

¹ The Right of Return is the principle asserting that Palestinian refugees and their descendants possess both a legal and moral right to return to the homes and properties they were displaced from during the 1948 Arab-Israeli War.

undermine the "Right of Return" (Zilbershats & Goren-Amitai, 2011). Realism also clarifies the profound influence of donor politics; as a financially dependent entity, UNRWA remains subject to the interests of its principal financiers. Funding conditionalities, such as those within the U.S.-UNRWA Framework Agreement, serve as instruments of state policy that compel the agency to align its operations with donor security agendas, often at the cost of humanitarian principles (Rabee et al., 2022). This lens highlights how national interests frequently override normative commitments to neutrality, framing the agency as both an arena for and a tool of interstate politics.

In contrast, a constructivist lens focuses on the power of socially constructed identities, norms, and shared beliefs in shaping international outcomes (Wendt, 1992:391-425). Constructivism identifies UNRWA as a primary agent in the social reproduction of Palestinian refugee identity. The agency's unique operational definition, extending refugee eligibility to descendants in perpetuity, is viewed not as a neutral administrative act, but as a process that institutionalizes a transgenerational identity rooted in displacement (Bocco, 2010:229-252). This is most evident in the educational sector, where UNRWA curricula transmit a historical narrative of the Nakba² and sustain a communal connection to ancestral lands, thereby socializing generations into a specific national consciousness (Groiss, 2017). This role is further reinforced by the agency's internal composition, as the workforce is overwhelmingly comprised of Palestinian refugees. This deep social embeddedness makes strict neutrality an ontological challenge, as the institution is intrinsically linked to the collective identity it serves (Dugandzic, 2018).

² The Nakba, which translates to "catastrophe" in Arabic, refers to the mass displacement of over 700,000 Palestinians who were forced from their homes beginning on May 15, 1948.

Integrating these theories provides a comprehensive explanation for the agency's ongoing dilemma. While realism explains the external structural pressures and how powerful states mold the agency for political ends, constructivism clarifies the internal social dynamics and how institutional practices sustain the ideational foundations of the refugee issue. Together, these perspectives demonstrate that UNRWA's struggle to maintain neutrality is neither accidental nor a matter of simple mismanagement. Instead, it is a predictable consequence of an institution born from political compromise, disciplined by state interests, and woven into the fabric of the Palestinian national narrative. This theoretical synthesis moves the analysis beyond a mere catalogue of criticisms toward an explanation of the deep-seated, structural origins of UNRWA's contested position within the broader conflict.

Israel-Palestine conflict

The Israeli-Palestinian conflict stems from the late 19th-century convergence of two powerful ideological movements: Zionism, which sought the re-establishment of a Jewish national homeland in Palestine, and Arab nationalism, which resisted colonial division and championed indigenous self-determination. Following the collapse of the Ottoman Empire, the League of Nations formally granted Great Britain the Mandate for Palestine in 1922. The implementation of the 1917 Balfour Declaration, which committed Britain to supporting a Jewish national home, fueled escalating intercommunal violence between Jewish immigrants and the native Arab population throughout the 1920s and 1930s (Khalidi, 2020).

Unable to maintain order, Britain relinquished its mandate to the newly formed United Nations. In November 1947, the UN General Assembly passed Resolution 181, proposing the partition of Palestine into independent Jewish and Arab states, with Jerusalem under international administration. The plan was accepted by Jewish

leadership but rejected by Arab leaders as an unjust infringement on majority self-determination (Khalidi, 2020).

The expiration of the British Mandate on May 14, 1948, prompted the immediate declaration of the State of Israel and triggered the first Arab-Israeli War. The conflict resulted in a starkly reconfigured map, Israel expanded beyond the partition borders, Jordan assumed administrative control of the West Bank and East Jerusalem, and Egypt occupied the Gaza Strip. Crucially, the war precipitated the Nakba, resulting in the forced expulsion of approximately 750,000 Palestinians (Khalidi, 2020).

The geopolitical landscape shifted permanently during the 1967 Six-Day War, when Israel launched a strike against a coalition of Arab states, resulting in the military occupation of the West Bank, East Jerusalem, the Gaza Strip, the Sinai Peninsula, and the Golan Heights (Khalidi, 2020). This occupation transformed the Palestinian struggle from a pan-Arab territorial dispute into an asymmetric fight against occupation, giving rise to the Palestine Liberation Organization and setting the stage for decades of resistance, including the First (1987) and Second (2000) Intifadas (Khalidi, 2020).

The 1993 Oslo Accords established a framework for limited Palestinian self-governance via the Palestinian Authority (PA), intended to serve as a five-year transitional stepping stone toward a permanent two-state solution. However, the expansion of Israeli settlements, structural economic barriers, and deep political divisions stalled the peace process. By 2007, a profound internal Palestinian schism left the PA in control of parts of the West Bank, while the Islamist movement Hamas maintained governance of the Gaza Strip, prompting a rigid air, land, and sea blockade by Israel and Egypt (Khalidi, 2020).

This structural fragmentation culminated in the devastating escalation following the October 7, 2023, Hamas-led attacks, triggering a catastrophic military campaign in Gaza. The conflict fundamentally altered the humanitarian reality, completely destroying civilian infrastructure and displacing nearly the entire population of Gazans (Sharp, 2024).

By late 2025 and into 2026, international diplomatic maneuvers led to the adoption of UNSC Resolution 2803, which endorsed a U.S.-brokered "Comprehensive Plan to End the Gaza Conflict" (United Nations Security Council [UNSC], 2025). This framework established a fragile ceasefire, mandated the release of hostages, and created a transitional, technocratic administrative body known as the National Committee for the Administration of Gaza alongside an international Board of Peace. Despite these legal frameworks, the underlying structural issues, disarmament, territorial integrity, and the physical survival of millions, remain dangerously unresolved as deep poverty grips the occupied territories.

Politicization of Humanitarian Aid in the UN

Under Chapters V and VII of the UN Charter, the Security Council holds primary responsibility for the maintenance of international peace and security (U.N. 1945). However, because its permanent, veto-wielding members possess divergent foreign policy objectives, the Council has frequently functioned as an ideological battleground rather than a unified humanitarian arbiter. In this case, humanitarian aid to Palestinians has been repeatedly subjected to different methods of politicization.

The most direct method of politicizing aid within the UN is the unilateral application of the permanent member veto. Historically, the United States has frequently deployed its veto power to shield Israel from resolutions that condemn its military actions or demand unconditional access for humanitarian relief.

During the phases of the post-2023 Gaza crisis, multiple draft resolutions demanding immediate, permanent ceasefires and the unrestricted entry of food and medicine failed to pass due to U.S. vetoes (United Nations, n.d.). The diplomatic rationale offered by Washington typically maintains that an immediate ceasefire or unrestricted aid resolutions without explicit clauses tying them to the release of hostages or the complete disarmament of Hamas would undermine Israel's inherent right to self-defense. By using the veto to block binding humanitarian demands, the delivery of basic life-saving assistance is effectively transformed into a bargaining chip in high-stakes diplomatic negotiations.

Russia and China rarely veto resolutions favoring the Palestinians. Instead, they use their veto power jointly to block Western-drafted resolutions that they argue do not sufficiently condemn Israeli actions or that attach political conditionality to aid. For example, in March 2024, Russia and China jointly vetoed a U.S.-sponsored draft resolution (S/2024/239) because it conditionalized humanitarian relief on specific security concessions without explicitly demanding a permanent ceasefire (UNSC, 2024).

While France frequently votes in favor of resolutions demanding unconditional humanitarian aid access and immediate ceasefires, the United Kingdom structurally aligns with the United States, often opting to abstain rather than vote in favor (United Nations, n.d.). This dual position allows the UK to signal solidarity with its Western alliance without triggering the international friction associated with casting a formal veto.

Within the texts of successfully adopted or debated UNSC resolutions, aid is rarely treated as an absolute, unconditional right under International Humanitarian Law (IHL). Instead, powerful blocs within the Council frame the expansion or restriction of aid as a tool of political leverage over Palestinian factions.

For example, resolutions or presidential statements frequently attach specific behavioral conditions to the facilitation of reconstruction funds or economic relief. Aid is often explicitly conditioned on the PA achieving stringent security reforms, the verifiable disarmament of militant groups, or concessions regarding the territorial layout of humanitarian corridors.

By embedding these political benchmarks into the administrative architecture of aid distribution, the UN establishes a framework where civilian access to vital supplies is functionally contingent upon political or military compliance.

A more insidious form of politicization occurs through the systematic, state-level targeting of the UN organizations tasked with implementing UN mandates, most notably UNRWA. For decades, UNRWA has acted as the primary conduit for international aid, delivering education, health, and protection services across the region. However, its institutional existence has been intensely politicized within the UN apparatus, which is the main focus of this research.

Refugee Law and the Paradox of Protracted Statelessness

In international refugee law, displacement is generally managed through a universal framework designed for individual protection, assimilation, or repatriation, which is anchored by the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and administered by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). UNHCR's mandate focuses on achieving voluntary repatriation, local integration in the host country, or resettlement in a third country. Under this global framework, refugee status is conceptualized as a temporary, transitional disruption aimed at resolving statelessness (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1951).

Conversely, Palestinian refugees were placed under an exceptional, separate legal regime. Because their displacement preceded the 1951 Convention, the UN General Assembly established a bifurcated system, with UN Resolution 194 establishing the political framework, declaring that refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbors should be permitted to do so or be compensated (UNRWA, 1948). And UN Resolution 302 (IV) established UNRWA as a non-political, temporary agency tasked exclusively with providing relief and public works, explicitly without a mandate to seek political or durable solutions like resettlement or local integration (UNRWA, 1949).

This separation creates a profound legal and operational paradox. Under Article 1D of the 1951 Refugee Convention, individuals receiving protection or assistance from other UN organs (specifically UNRWA) are excluded from the scope of the UNHCR Convention (UNHCR, 2009). Consequently, as long as UNRWA exists and operates within its five fields, Palestinian refugees cannot easily access the broader international protections or resettlement mechanisms of UNHCR.

UNRWA's overarching aim is to support the human development, protection, and basic welfare of registered Palestinian refugees until a just and durable solution to their plight is achieved. To accomplish this, the agency deploys an array of institutional tools, including an extensive network of physical facilities, data-driven tracking systems, and localized community partnerships.

Through these mechanisms, UNRWA's day-to-day operations have evolved into a comprehensive system of surrogate governance. These operations span several critical, multi-disciplinary domains:

Education: Representing UNRWA's largest operational and budgetary sector, the agency manages hundreds of primary and

preparatory schools, alongside vocational training centers (UNRWA, n.d.-b).

Health: UNRWA operates an extensive network of primary healthcare facilities. Its comprehensive medical approach covers immunization programs, maternal and child healthcare, disease prevention, mental health and psychosocial support (UNRWA, n.d.-c).

Protection: The agency integrates protection principles into all facets of its work. This involves monitoring, reporting, and advocating against violations of international humanitarian and human rights law, with a specific focus on safeguarding vulnerable groups, such as children, women, and persons with disabilities (UNRWA, n.d.-d).

Relief and Social Services: Acting as a socioeconomic safety net, this division provides direct food, cash assistance, and emergency relief to the most impoverished. It also offers targeted development programs to empower marginalized community members (UNRWA, n.d.-e).

Microfinance: UNRWA operates an independent microfinance department, extending small-scale loans and financial services to small businesses, entrepreneurs, and low-income families, promoting sustainable livelihood opportunities within the refugee community (UNRWA, n.d.-f).

Infrastructure and Camp Management: While UNRWA does not possess administrative or police sovereignty over the 58 recognized refugee camps, it coordinates the physical environment, including physical planning, the construction and rehabilitation of shelters, and the maintenance of essential civic utilities (UNRWA, n.d.-g).

Digital Impact: The UNRWA IT Service Centre provides specialized technology support across the UN ecosystem while empowering

Palestine refugees through borderless career opportunities (UNRWA IT Service Centre [ITSC], n.d.).

The Imperative and Challenge of Neutrality in UNRWA's Operations

The principle of neutrality serves as a cornerstone of international humanitarian action, mandating that aid organizations refrain from taking sides in hostilities or engaging in controversies of a political, racial, religious, or ideological nature (Slim, 1997:342-352). For UNRWA, adherence to this principle is not merely a procedural guideline but a critical operational necessity. The agency delivers essential services across some of the world's most politically fragmented and securitized territories, including the West Bank, Gaza Strip, Lebanon, and Syria. Consequently, perceived impartiality is fundamental to maintaining territorial access, ensuring staff safety, and preserving the institutional legitimacy of its mission (Dugandzic, 2018). However, the practical application of neutrality is fraught with complexities that are particularly acute given the protracted nature of the Israeli-Palestinian conflict.

A primary challenge arises from the contested nature of neutrality itself. Historically applied to nation-states, neutrality depends on recognition by belligerent parties, rendering it a subjective status contingent on external validation (Goetschel, 2011:312-333). For non-state humanitarian actors, this subjectivity is compounded by the necessity of daily negotiations with local authorities. Such interactions can inadvertently legitimize specific political actors or align the organization with local power dynamics, thereby creating perceptions of partiality (Belloni, 2007:451-474; Komarnicki, 1952:77-91). UNRWA must constantly navigate between the governing authorities of host countries, the PA, and de facto authorities such as Hamas in Gaza, all while interacting with Israel as the occupying power.

This relationship is most clearly manifested in the logistics of humanitarian aid delivery. Essential supplies, including flour,

medical equipment, and construction materials, can only enter Gaza through Israeli-controlled border crossings, such as Kerem Shalom, and therefore require prior authorization. This process, however, is frequently characterized by tension. Israeli authorities impose restrictions on so-called “dual-use” items, such as cement and steel, which, although vital for civilian infrastructure, are also regarded as potentially usable for militant purposes, including tunnel construction. (Ministry of Foreign Affairs of Israel, 2012)

As a result, humanitarian actors must engage in ongoing negotiations to demonstrate the exclusively civilian application of such materials. Upon arrival in Gaza, the challenge shifts toward ensuring that these resources reach their intended civilian recipients without being diverted by Hamas. This requires a difficult balancing act: the agency must maintain rigorous oversight to prevent aid from being co-opted for militant use, yet it simultaneously depends on the de facto Hamas-led administration to facilitate the security and distribution of that aid to the local population. (UNRWA. 2025b) Consequently, the agency is forced into a state of perpetual negotiation, relying on the cooperation of the local authorities to fulfill its humanitarian mission while striving to remain insulated from their political and military objectives.

Further structural pressure on UNRWA’s neutrality stems from its financial vulnerability. As a voluntarily funded agency, its operational continuity relies on contributions from donor states, each possessing distinct foreign policy objectives. This dependency creates an inherent tension: to secure essential funding, the agency must maintain donor confidence, which is easily jeopardized by actions perceived as politically biased (Slim, 1997:342-352). This creates a risk that programmatic priorities may subtly align with donor interests rather than being driven solely by humanitarian need. The fragility of this "neutrality-for-funding" bargain was starkly illustrated in 2024. Following allegations regarding staff involvement in the October 7 events, more than a dozen donor

countries temporarily suspended contributions. This resulted in an immediate budget shortfall of over \$440 million, demonstrating how a perceived loss of neutrality can threaten the very survival of the services upon which millions depend (UNRWA, 2024a).

Scholarly critique also suggests that humanitarian action can sometimes manage the symptoms of a conflict rather than addressing its root causes, effectively stabilizing a region in the interest of donor nations (Belloni, 2007:451-474). In the case of UNRWA, providing essential services for over seven decades has undeniably alleviated profound human suffering. However, critics argue that this institutionalized presence has allowed the international community to defer a permanent political solution. By assuming the quasi-governmental responsibilities of a state, UNRWA's humanitarian work inadvertently intersects with a political process that remains unresolved, leading to accusations that the agency sustains a status quo that benefits specific regional stakeholders.

Finally, the mandate of neutrality generates significant internal tension for the organization's personnel. Staff in international organizations often grapple with "intrinsic tensions" between mandated principles and on-the-ground realities (Mele et al., 2015:490-508). For UNRWA, this is exacerbated by a unique staffing structure where over 99% of personnel, approximately 30,000 employees, are locally recruited Palestinians (Bocco, 2010:229-252). Unlike external aid workers, these employees are members of the community they serve, sharing its history, hardships, and political aspirations. While this deep connection fosters invaluable trust and cultural competence, it also blurs the line between a neutral implementer and a vested community member. This social embeddedness creates a fundamental professional and ethical dilemma, as upholding strict neutrality can often feel at odds with the staff's own lived experiences and national identity (Dugandzic, 2018). This tension is most visible within the education sector, where the role of local staff in delivering sensitive national

curricula poses significant neutrality challenges that will be analyzed in detail later in this research.

UNRWA's Policies: Operational Challenges and the Neutrality Dilemma

UNRWA's operational policies, particularly within its extensive education system, represent a critical interface where its humanitarian mandate encounters the politically charged environment of the Israeli-Palestinian conflict. These policies have been subject to sustained external scrutiny, with analyses suggesting that certain practices may conflict with the agency's commitment to neutrality and its role in fostering an environment conducive to peace (Lindsay, 2009). Evaluating these policies requires a balanced examination of both documented incidents and the structural factors that shape their implementation on the ground.

A primary area of concern involves the educational content delivered within UNRWA schools. Since the agency adopts the textbooks of its host authorities, which some scholars argue promotes a conflict-oriented narrative. A longitudinal study cited by Groiss (2017) identified themes that include the delegitimization of Israel, its characterization as a colonial entity, and the endorsement of armed resistance. Such research notes that maps within these texts frequently omit the label "Israel," depicting the entire territory as Palestine and excluding references to Jewish historical ties to the land. While UNRWA maintains a policy of non-interference in local curricula to respect educational autonomy, this stance raises significant questions regarding how to reconcile host-state materials with UN principles that advocate for neutrality and peacebuilding.

To reconcile host-state curricula with its humanitarian mandate, UNRWA employs a multi-layered oversight system designed to function as a "neutrality filter." This process is governed by the Curriculum Framework (2013, updated 2016), which establishes the technical criteria for assessing textbooks. (UNRWA, 2013, updated 2016), Because the agency lacks the legal authority to redact or alter

host-government books, it utilizes Teacher Enrichment Materials to navigate sensitive content. These supplemental guides provide educators with specific instructions for classroom discourse, framing controversial topics through the lens of human rights and international law rather than the host's nationalist perspective (UNRWA, 2021).

Parallel to these content adjustments is the Human Rights, Conflict Resolution, and Tolerance (HRCRT) Program (2012), which serves as a cross-curricular corrective. By embedding universal values into standard subjects, such as integrating peacebuilding exercises into Arabic or Social Studies lessons, the HRCRT Toolkit provides teachers with actionable methods to promote non-violence and pluralism. This integration allows the agency to de-escalate "conflict-oriented narratives" identified by critics while maintaining the students' access to accredited national education (UNRWA, 2025a).

In response to increased scrutiny regarding the consistency of these interventions, UNRWA institutionalized the process of contextualization through the Digital Learning Platform (DLP)³ launched in 2021. This platform acts as a centralized repository for all self-learning materials and supplementary sheets. By funneling these resources through a single, HQ-monitored digital space, the agency has established a rigorous vetting gate. This ensures that any materials produced by individual field offices or teachers are audited for neutrality and alignment with UN principles before they reach the student, as detailed in recent independent assessments such as the Colonna Report (UNRWA, 2024b).

Despite these structural safeguards, the sheer scale of UNRWA's operations, managing over 700 schools and approximately 20,000 educators, presents significant monitoring challenges. While textbooks undergo high-level review, the daily production of "local"

³ <https://keeplearning.unrwa.org/en/>

content, such as blackboard drawings, homework sheets, and exam questions, creates a volume of material that is difficult to oversee in real time. In 2021 and 2023, independent monitoring groups, including IMPACT-se, identified self-produced "learning cards" distributed during lockdowns that contained grammar exercises referencing "martyrdom" or maps omitting the state of Israel. UNRWA acknowledged that these materials were "mistakenly" uploaded to the digital platform prior to formal review, highlighting a persistent gap between centralized policy and rapid-fire field distribution (IMPACT-se, 2024).

Beyond the classroom, specific incidents in UNRWA-associated activities have furthered the debate regarding institutional impartiality. Reports have documented instances where facilities were used for events featuring rhetoric that appeared to endorse political violence, such as a 2001 ceremony where a local leader reportedly praised suicide attacks (Lindsay, 2009). Similarly, summer camp programs have faced criticism for emphasizing the "Right of Return" and the narrative of the Nakba in ways that some analysts interpret as promoting regional animosity. While UNRWA often contests these characterizations, the persistent documentation of such events highlights the difficulty of monitoring extracurricular activities in a highly mobilized society (Gunnesh, 2013).

The challenge of maintaining the civilian character of humanitarian infrastructure is especially acute in active combat zones. During the 2014 conflict, Israeli forces discovered approximately 20 rockets hidden within a vacant UNRWA school in Gaza, an event that underscored the extreme difficulty of preventing the misuse of facilities by armed groups (Ahren, 2014). Although UNRWA condemned the violation and reiterated its inspection procedures, the incident illustrated the constant tension between providing humanitarian safe havens and ensuring they remain demilitarized in a high-conflict environment.

A fundamental structural factor influencing these issues is UNRWA's unique staffing model, which provides essential community trust and linguistic competence; however, auditors have noted the challenges it poses for oversight. With fewer than 150 international staff, the capacity for direct, top-down supervision of daily classroom teaching or local operations is structurally limited (Bocco, 2010:229-252). This deep local integration creates a context where employees may personally identify with the national aspirations of their community, potentially leading to implicit biases or susceptibility to local political pressures (Dugandzic, 2018).

Ultimately, an analysis of UNRWA's policies reveals a complex landscape where humanitarian procedures must navigate a deeply politicized reality. The challenges surrounding educational content, facility security, and a locally embedded workforce represent the practical points where the agency's mandated impartiality is continuously tested. Addressing these issues requires a delicate balance between respecting the local context of the refugees and upholding the universal humanitarian principles upon which the agency's international legitimacy depends.

The Evolution and Critiques of UNRWA's Protection Mandate

A significant development in UNRWA's operational history has been the expansion of its role from the direct provision of relief and services toward a broader protection function. In humanitarian practice, a protection mandate typically refers to activities aimed at ensuring the rights, safety, and dignity of vulnerable populations under international law (UNHCR, 2024). For UNRWA, this evolved into monitoring, reporting on, and advocating against perceived violations of Palestinian refugees' rights, particularly in contexts of occupation and conflict (Lindsay, 2009). This conceptual shift, which developed organically in response to on-the-ground crises rather than through a formal change in its UN General Assembly mandate, represents a key dimension of the agency's complex engagement with the Israeli-Palestinian conflict. While framed as a

humanitarian necessity, this protective role has attracted scholarly and diplomatic scrutiny regarding its interpretation and its perceived consistency with the principles of impartiality.

The origins of this expanded function are commonly traced to the First Intifada⁴ (1987-1993). Confronted with widespread civil unrest and a deteriorating humanitarian situation, UNRWA's international staff, particularly its Refugee Affairs Officers (RAOs), began to systematically monitor and report on the treatment of Palestinian refugees, documenting incidents and advocating for their welfare (Al Hussein & Bocco, 2009). This practice established a precedent for the agency to act as a witness and vocal advocate on protection issues, a role that persisted beyond the uprising and became embedded in its operational culture. The outbreak of the Second Intifada⁵ marked a further institutionalization of this role as UNRWA reconfigured its field operations, replacing RAOs with Operations Support Officers (OSOs) tasked with a more explicit protection mandate involving monitoring and intervention (Lindsay, 2009).

Concurrently, the agency's public communications increasingly emphasized the humanitarian impact of Israeli military operations. Scholars analyzing this period note that UNRWA's statements often contained strong condemnations of Israeli Defense Forces (IDF) actions, sometimes employing legal terminology such as "disproportionate" or "excessive" force. Conversely, some observers argue that public criticism of armed Palestinian factions remained less frequent and more measured (Lindsay, 2009). For instance, critics have pointed to instances where leadership characterized Palestinian rocket fire as a "response" to incursions, a framing that analysts argue presented a one-sided narrative of causality. In the

⁴ The First Intifada was a widespread Palestinian uprising, triggered by a fatal traffic incident in Gaza that concluded with the 1993 Oslo Accords.

⁵ The Second Intifada (2000–2005) began with Ariel Sharon's visit to Al-Aqsa, escalating into a five-year conflict marked by militarized violence and heavy fatalities on both sides.

years following 2008, this advocacy focus became particularly pronounced regarding the blockade of the Gaza Strip, where UNRWA's public discourse consistently highlighted the severe humanitarian consequences for the civilian population.

However, this focus has led to a central critique regarding the perceived selectivity of the agency's advocacy. Analysts have observed that while UNRWA vigorously highlighted external pressures on Gaza, its statements largely omitted parallel reporting on internal governance issues, such as the diversion of resources or the political use of humanitarian infrastructure by de facto authorities (Sternthal, 2009). This pattern has led to the argument that UNRWA's protection mandate has been applied asymmetrically, advocating for Palestinian interests in contexts involving Israel while remaining relatively muted on rights violations perpetrated by Arab host governments.

To maintain a fair perspective, observers suggest this behavior may be influenced by the unique constraints of the agency's operating environment. Unlike an international NGO, UNRWA operates as a guest of host states, and its ability to publicly criticize those governments is often limited by the need to maintain operational access and ensure the safety of its predominantly local workforce. Notable historical events, such as the expulsion of hundreds of thousands of Palestinians from Kuwait in 1991, elicited limited public commentary from UNRWA compared to its reporting on issues in territories under Israeli control. Contemporary reports by organizations like Human Rights Watch continue to document systemic discrimination against Palestinian refugees in countries such as Lebanon and Syria, including restrictions on employment and property ownership (Human Rights Watch, 2010). The comparative volume and tenor of UNRWA's public advocacy on these intra-Arab issues have been questioned by critics who argue that a comprehensive protection mandate should address all significant sources of vulnerability, irrespective of the perpetrator.

Ultimately, the development of UNRWA's protection activities reflects an adaptive response to prolonged conflict and occupation. While fulfilling a perceived gap in international monitoring, this expansion has blurred the lines between humanitarian service provision and political advocacy. The core concern presented in academic and policy literature is not necessarily the concept of protection itself, but the perceived asymmetry in its application. This perceived imbalance fuels the argument that UNRWA's operational posture may compromise its neutrality by aligning its voice more closely with one side of a partisan political conflict, thereby challenging its identity as an impartial humanitarian intermediary.

The Role of Arab Host States in Shaping UNRWA's Mandate and Trajectory

The establishment and operational contours of UNRWA cannot be fully understood without examining the formative and ongoing influence of Arab host states. Their political objectives at the agency's inception and their subsequent roles as stakeholders have fundamentally shaped UNRWA's unique mandate, its definition of a refugee, and its long-term trajectory. These factors differentiate the agency significantly from the global refugee framework managed by the UNHCR. Historical analysis indicates that UNRWA was created in 1949 against the backdrop of the 1948 Arab-Israeli war, not merely as a relief provider, but as a result of decisive advocacy by Arab states for a separate, dedicated agency for Palestinian refugees rather than their inclusion under the nascent UNHCR statute (Al Hussein & Bocco, 2009).

The primary political motivation identified by scholars was the preservation of the Palestinian refugee issue as a distinct political claim centered on the "Right of Return." This term refers to the collective claim of Palestinian refugees and their descendants to return to their former homes and properties in what became Israel following the 1948 war. Researchers suggest that Arab governments strategically insulated the Palestinian issue from standard refugee resettlement frameworks to prevent the erosion of this collective

demand. They feared that subsuming Palestinians under the universal 1951 Refugee Convention, which emphasizes local integration or third-country resettlement as durable solutions, would facilitate a humanitarian resolution at the expense of a political one (Zilbershats & Goren-Amitai, 2011). As noted by observers like Lt. Gen. Sir Alexander Galloway in 1952, the intention of various stakeholders was to maintain the refugees as a "live issue" and a visible political grievance. Consequently, UNRWA's mandate was crafted to provide relief and "works" but pointedly excluded the authority to pursue permanent political solutions, effectively rendering its humanitarian mission indefinite by design (Joffe, 2010).

This political foundation enabled the development of a distinct operational definition of a "Palestinian refugee" that deviates from global humanitarian practice. Unlike the UNHCR's convention-based definition, UNRWA's criteria are administrative and unique, defining a refugee as a person whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948 and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict. Crucially, and unlike broader international practice, this status is inherited by all descendants (Bocco, 2010). Initially covering those displaced in 1948, the definition was progressively expanded through internal administrative decisions, extending eligibility to all male descendants in 1965 and to all descendants without limitation by 1982. This inclusive and hereditary registration practice has resulted in a registered refugee population that has grown from an estimated 750,000 in 1950 to nearly 5.9 million today, even as the number of original 1948 refugees has naturally diminished. Critics argue that this practice complicates demographic realities in peace negotiations by creating an ever-expanding beneficiary pool (Goldstein & Muller, 2012).

A critical nuance in this framework is observed in the varying legal responses of host states toward this defined population, most notably in Jordan's policy of formal integration. Unlike neighboring states

that maintained refugees in a specific legal status to safeguard their political claims, Jordan utilized the 1949 Citizenship Ordinance and the 1954 Nationality Law to grant full citizenship to Palestinians residing in the West and East Banks. This created a "hybrid" status where individuals functioned as full Jordanian citizens with civil and political rights while simultaneously remaining registered as beneficiaries of UNRWA. This policy of "positive cooperation" allowed the Jordanian state to bolster its demographic legitimacy while effectively shifting the responsibility for the refugees' socio-economic development to the international community. However, researchers point out that even these integrationist policies were often subordinated to the host state's requirements for regime survival, as seen in the 1988 administrative disengagement from the West Bank and the differential treatment of "Ex-Gazan" refugees who were denied national identity numbers (Abu-Odeh, 1999).

Furthermore, as host countries, Jordan, Lebanon, Syria, and Egypt have maintained significant political influence over UNRWA, as the agency's operations require their consent and cooperation. Historically, many of these states have enforced policies that restrict Palestinian integration, such as limits on employment, property ownership, and access to public services. Such policies reinforce refugee dependency on UNRWA's services and sustain the imperative for its continued existence (Human Rights Watch, 2010). This dynamic has allowed host states to champion the Palestinian cause and the "Right of Return" while utilizing UNRWA to manage the refugee population's socio-economic needs, effectively shifting a domestic policy challenge to an international agency.

The agency's leadership and reporting have often reflected this complex political context. While UNRWA has been vocally critical of Israeli policies affecting refugees, observers have noted that it has been markedly less prominent in publicly challenging host countries' discriminatory laws or addressing major rights violations within the Arab world, such as the expulsion of Palestinians from Kuwait in

1991. This selective advocacy suggests that its operational posture is shaped not only by humanitarian need but also by the political sensitivities of its host governments. In conclusion, Arab host states were not passive recipients of an international aid agency but active architects of UNRWA's foundational framework. Their strategic decision to pursue a separate agency with a temporary assistance mandate and an expansive refugee definition has institutionalized the Palestinian refugee status across generations, transforming UNRWA into a permanent quasi-governmental welfare provider and a critical lens through which to analyze the agency's contemporary challenges.

The UNRWA-USA Framework for Cooperation: Donor Influence and Humanitarian Autonomy

The relationship between UNRWA and the United States, historically its largest bilateral donor, is governed by a formal Framework for Cooperation that outlines specific conditions for the provision of American funding. This agreement represents a critical case study in how donor state priorities can shape the operations of an international humanitarian organization. While the Framework is designed to ensure accountability and adherence to neutrality, its provisions have raised scholarly and legal concerns regarding their impact on UNRWA's humanitarian autonomy, the principles of impartial aid delivery, and the privacy rights of both personnel and beneficiaries.

The U.S.-UNRWA Framework Agreement legally ties financial contributions to conditions aimed at ensuring that the agency adheres to U.S. legal standards concerning neutrality and counter-terrorism. A central requirement of this partnership involves the biannual screening of all UNRWA personnel, registered refugees, contractors, and suppliers against United Nations and United States security sanctions lists (U.S. Department of State, 2023). Furthermore, the agreement mandates that UNRWA provide the U.S. government with detailed reporting on its compliance efforts, including monthly

meetings and written updates regarding Section 301(c) of the 1961 Foreign Assistance Act, which prohibits aid to entities deemed security risks. Critics of this arrangement argue that such high levels of oversight create a principal-agent dynamic where a donor's security agenda exerts substantial influence over the humanitarian actor's daily operations (Rabee et al., 2022).

Scholarly analysis suggests that the conditions of the Framework may intersect problematically with core humanitarian principles. The principle of neutrality requires that aid be provided without discrimination and without advancing a specific political agenda; however, analysts point out that the often vague definitions of "terrorist activities" within counter-terrorism legislation can pose a significant challenge in conflict settings (Mijatović, 2022). Some researchers argue that the Framework allows the U.S. to impose its own political and legal interpretations on UNRWA, which may classify certain forms of political expression or affiliation as violations of neutrality. This dynamic can compel the agency to prioritize donor compliance over humanitarian need, potentially straining its perceived impartiality in the eyes of the local community.

This tension is further complicated by the principle of humanity, which mandates the alleviation of suffering wherever it is found. By requiring stringent vetting that may exclude individuals based on specific associations, the Framework introduces a selective criterion for aid that observers suggest risks undermining the universality of humanitarian assistance. This potential for exclusion may conflict with the spirit of IHL, which emphasizes the protection of all civilians in conflict zones without distinction (Metcalf & Pantuliano, 2012). The securitization of aid through such frameworks is often viewed by critics as a blurring of the essential distinction between humanitarian action and political counter-terrorism objectives.

The implementation of the Framework also carries tangible operational repercussions. Extensive vetting and reporting requirements consume significant administrative resources that might otherwise be directed toward service delivery. More critically, the obligation to share the sensitive personal data of thousands of employees and beneficiaries with a foreign government raises substantial data protection and privacy concerns. Analysts suggest that this practice could potentially endanger individuals and erode the essential trust between the agency and the refugee community. Additionally, pressure to demonstrate "neutrality" has extended into the educational sphere, with donor states calling for revisions to Palestinian textbooks. Critics view these interventions as an external imposition on Palestinian cultural and historical narratives, further complicating the agency's role as a neutral provider of national education (Salman et al., 2022).

The U.S.-UNRWA Framework for Cooperation exemplifies the profound tension between donor accountability and humanitarian independence. While establishing mechanisms to prevent the misuse of funds is a legitimate concern for any donor state, the terms of the agreement illustrate how counter-terrorism and foreign policy priorities can become embedded in humanitarian governance. The resulting pressures challenge UNRWA's ability to operate strictly on the principles of neutrality and reflect a broader global trend where humanitarian space is increasingly constrained by securitized donor agendas.

Conclusion

To answer why the Palestinian refugee issue has remained unresolved for decades, this research primarily focuses on the UNRWA, the main UN body tasked with supporting Palestinian refugees. By dissecting the operational, historical, and geopolitical architecture of the agency, this analysis demonstrates that UNRWA's persistent struggles with neutrality are not incidental operational failures. Instead, they are structurally inherent to its institutional design, born from original political compromises, disciplined by state interests, and deeply woven into the fabric of the Palestinian national narrative. By applying a dual realist and constructivist lens, this paper has addressed its driving research inquiries, revealing the profound, irreconcilable tensions that occur when a humanitarian mandate is permanently institutionalized within an active, asymmetric conflict.

The findings of this study show the exact internal and external mechanisms that systematically undermine the agency's mandated neutrality. Internally, on-the-ground education policies and the utilization of host-state curricula serve as powerful constructivist agents. Because over 99% of its 30,000-strong workforce consists of local Palestinian refugees who share the lived experiences and traumas of their beneficiaries, strict administrative neutrality faces a profound ontological challenge. The agency's daily operations, from classroom instruction to the administrative preservation of a unique, hereditary refugee definition, actively socialize generations into a transgenerational national identity centered on the Nakba, displacement, and the "Right of Return."

Externally, the strategic interests of sovereign state actors have systematically manipulated the agency's trajectory. From its 1949 inception, Arab host states consciously resisted universal UNHCR frameworks in favor of a separate, bifurcated regime to insulate the

refugee issue from permanent resettlement, thereby maintaining it as a visible political grievance and a source of diplomatic leverage. Conversely, Western donor countries have capitalized on UNRWA's total financial dependence to enforce stringent security conditionalities. Bilateral external instruments, most notably the U.S.-UNRWA Framework for Cooperation, have heavily securitized humanitarian aid by legally binding essential funding to extensive counter-terrorism vetting, data-sharing, and curriculum filtering. This principal-agent dynamic forces the agency to navigate a fragile neutrality-for-funding bargain, compromising its institutional autonomy and transforming a universal humanitarian right into a conditional instrument of donor foreign policy.

Ultimately, UNRWA presents a profound legal and operational paradox. Over more than seventy years, it has undergone a dramatic metamorphosis from a temporary relief mechanism into a permanent, institutionalized stakeholder providing a comprehensive system of surrogate governance. While the agency continues to deliver an indispensable socioeconomic safety net across its five fields of operation, especially critical amid the devastating realities of the post-2023 Gaza crisis and the fragile landscape surrounding UNSC Resolution 2803, its systemic architecture ensures its role as a political actor. By its very design, it inadvertently stabilizes and perpetuates the refugee status it was ostensibly created to mitigate, shifting the structural burden of a domestic policy challenge from regional states to an international body.

This analysis concludes that any substantive reform or prospective resolution to the Palestinian refugee crisis must move beyond a superficial critique of UNRWA's operational conduct or isolated field missteps. Moving forward, the international community must reckon honestly with the entrenched political architecture, systemic dependencies, and foundational constraints that have defined the agency since its inception. UNRWA cannot engineer a humanitarian

exit from a political trap designed by sovereign states. Addressing these structural imperatives and forging a durable framework for the stateless millions remains a task that is as academically complex as it is geopolitically urgent.

References

- Abu-Odeh, A. (1999). Jordanians, Palestinians, and the Hashemite Kingdom in the Middle East peace process. United States Institute of Peace.
- Ahren, R. (2014, July 22). 20 missiles found in UN-run school in Gaza. The Times of Israel. <https://www.timesofisrael.com/20-missiles-found-in-un-run-school-in-gaza/>
- Al Hussein, J., & Bocco, R. (2009). The status of the Palestinian refugees in the Near East: The right of return and UNRWA in perspective. *Refugee Survey Quarterly*, 28(2-3), 260–285. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdp036>
- Belloni, R. (2007). The trouble with humanitarianism. *Review of International Studies*, 33(3), 451–474.
- Bocco, R. (2010). UNRWA and the Palestinian refugees: A history within history. *Refugee Survey Quarterly*, 29(2), 229–252. <https://www.unrwa.org/userfiles/201006109359.pdf>
- Dugandzic, K. (2018). The politics of neutrality: UNRWA's Palestinian refugee employees. *Pi Sigma Alpha Undergraduate Journal of Politics*. <https://pisigmaalpha.org/wp-content/uploads/2024/05/Spring-2018.pdf#page=35>
- Goetschel, L. (2011). Neutrals as brokers of peacebuilding ideas. *Cooperation and Conflict*, 46(3), 312–333.
- Goldstein, B., & Muller, B. (2012, July). Refugee or not refugee? No longer a question. *American Thinker*. https://www.americanthinker.com/articles/2012/07/refugee_or_not_refugee_no_longer_a_question.html
- Groiss, A. (2017). Problematic educational role of UNRWA in the Middle East war. *Israel Resource Review*. <https://israelbehindthenews.com/wp-content/uploads/2017/09/DrArnonGroiss-UNRWAProblematicEducationalRole.pdf>
- Gunness, C. (2013, August 1). UNRWA rejects allegations of incitement as baseless [Press statement]. United Nations Relief and Works Agency. <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-rejects-allegations-incitement-baseless-statement-unrwa>
- Human Rights Watch. (2010, June 18). Lebanon: Seize opportunity to end discrimination against Palestinians. <https://www.hrw.org/news/2010/06/18/lebanon-seize-opportunity-end-discrimination-against-palestinians>
- IMPACT-se. (2024). Review of UNRWA schools headed by Hamas principals. <https://www.impact-se.org/wp-content/uploads/Review-of-UNRWA-Schools-Headed-by-Hamas-Principals.pdf>

- Joffe, A. H., & Romirowsky, A. (2010). A tale of two Galloways: Notes on the early history of UNRWA and Zionist historiography. <https://www.romirowsky.com/7948/a-tale-of-two-galloways>
- Khalidi, R. (2020). *The Hundred Years' War on Palestine: A History of Settler Colonialism and Resistance, 1917–2017*. New York: Metropolitan Books.
- Komarnicki, T. (1952). The problem of neutrality under the United Nations Charter. *Transactions of the Grotius Society*, 38, 77–91.
- Lindsay, J. G. (2009). Fixing UNRWA: Repairing the UN's troubled system of aid to Palestinian refugees (Policy Focus No. 91). Washington Institute for Near East Policy. <https://www.washingtoninstitute.org/sites/default/files/pdf/PolicyFocus91.pdf>
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.
- Mele, V., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2015). Conflicts of interest in international organizations: Evidence from two United Nations humanitarian agencies. *Public Administration*, 94(2), 490–508.
- Metcalfe, V., & Pantuliano, S. (2012). Neutrality undermined: The impact of counter-terrorism legislation on humanitarian action in Somalia. Humanitarian Policy Group.
- Mijatović, D. (2022, April 27). Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression>
- Ministry of Foreign Affairs of Israel. (2012). New government policy brings more goods to Gaza. <https://www.gov.il/en/pages/new-government-policy-brings-more-goods-to-gaza>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (1951). Convention relating to the status of refugees. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>
- Rabee, N., Kassis, S., Berland, L., & Hammas, A. (2022). USA-UNRWA framework agreement: Assistance or securitization? [Working paper]. Badil Resource Centre.
- Salman, H. A. K., Ismail, S. M. B., & Nordin, R. (2022). A critical appraisal of the UNRWA-USA framework for cooperation. *IIUM Law Journal*, 30(1), 199–222.
- Sharp, J. M. (2024). *Israel and Hamas Conflict In Brief: Overview, U.S. Policy, and Options for Congress (R47828)*. Congressional Research Service.

- Slim, H. (1997). Relief agencies and moral standing in war: Principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity. *Development in Practice*, 7(4), 342–352.
- Sternthal, S. (2009, February 3). Media, UNRWA silent on attacked aid convoy. Committee for Accuracy in Middle East Reporting and Analysis (CAMERA). <https://www.camera.org/article/media-unrwa-silent-on-attacked-aid-convoy/>
- U.S. Department of State. (2023). U.S.-UNRWA framework for cooperation annex.
- UNHCR. (2024). UNHCR’s mandate for refugees and stateless persons, and its role in IDP situations. <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/unhcr%E2%80%99s-mandate-refugees-and-stateless-persons-and-its-role-idp-situations>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2009). Statement on the interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4add88379.pdf>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-a). Who we are. <https://www.unrwa.org/who-we-are>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-b). Education. Retrieved July 6, 2026, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/education>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-c). Health. Retrieved July 6, 2026, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/health>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-d). Protection. Retrieved July 6, 2026, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/protection>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-e). Relief and social services. Retrieved July 6, 2026, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/relief-social-services>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-f). Microfinance. Retrieved July 6, 2026, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/microfinance>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (n.d.-g). Infrastructure & camp improvement. Retrieved July 6, 2026, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/infrastructure-camp-improvement>
- United Nations Security Council. (2024). Draft Resolution: The situation in the Middle East, including the Palestinian question (S/2024/239).

<https://www.un.org/unispal/document/united-states-of-america-draft-resolution-vetoed-s-2024-239/>

United Nations Security Council. (2025). Resolution 2803 (2025) [On the situation in the Middle East, including the Palestinian question] (S/RES/2803). United Nations Digital Library. [https://docs.un.org/en/s/res/2803\(2025\)](https://docs.un.org/en/s/res/2803(2025))

United Nations. (1945). Charter of the United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>

United Nations. (n.d.). List of vetoed United Nations Security Council resolutions. Dag Hammarskjöld Library. Retrieved July 6, 2026, from <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>

UNRWA IT Service Centre. (n.d.). Retrieved July 6, 2026, from Home. <https://itsc.unrwa.org/>

UNRWA. (1948, December 11). Resolution 194. <https://www.unrwa.org/content/resolution-194>

UNRWA. (1949). General Assembly Resolution 302. <https://www.unrwa.org/content/general-assembly-resolution-302>

UNRWA. (2016). UNRWA framework for the analysis and quality implementation of the curriculum (Original work published 2013). https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_curriculum_framework_2013.pdf

UNRWA. (2021). UNRWA framework for quality analysis and implementation of curriculum. https://www.unrwa.org/sites/default/files/202109_curriculum_factsheet.pdf

UNRWA. (2022). Humanity. <https://www.unrwa.org/humanity>

UNRWA. (2024a, January). The Gaza Strip: Humanitarian crisis deepens at a time funding suspensions put UNRWA aid operations in peril. <https://www.unrwa.org/newsroom/news-releases/gaza-strip-humanitarian-crisis-deepens-time-funding-suspensions-put-unrwa-aid>

UNRWA. (2024b). Independent review of mechanisms and procedures to ensure adherence by UNRWA to the humanitarian principle of neutrality (Colonna Report). https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf

UNRWA. (2025a). Human rights, conflict resolution, and tolerance. https://www.unrwa.org/sites/default/files/hrcrt_-_pdf

UNRWA. (2025b). UNRWA: Claims versus facts. https://www.unrwa.org/sites/default/files/claims_vs_facts_july_2025.pdf

- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391–425.
- Zilbershats, N., & Goren-Amitai, M. (2011). Return of Palestinian refugees to the State of Israel. *NGO Monitor*.



**İki Dünyanın
Arasında Moldova ve
Yerini Bulma
Arayışındaki
Varoluşsal
Mücadelesi**

Makale Gönderim
Tarihi: 23 Nisan 2026
Makale Kabul Tarihi:
28 Haziran 2026

Ata Demirus^a

Özet

Moldova, son derece hassas bir jeopolitik durumla karşı karşıya olan ülkelerden biridir. Tarihsel olarak, çoğu zaman daha büyük güçlerin bir vasal ya da uydu devleti olarak varlık göstermiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde de bu durum büyük ölçüde devam etmiş, ülke Doğu ve Batı etki alanları arasında gidip gelmiştir. Bununla birlikte, son dönemde Moldova, 1991'deki bağımsızlığından bu yana görülmeyen ölçüde belirgin bir Batı yanlısı tutum sergilemektedir. Ancak ülke, içerde azınlık gruplarının tepkileri gibi sorunlarla ve özellikle Ukrayna'daki savaş bağlamında Rusya'dan kaynaklanan dış baskılarla karşı karşıya kalmaya devam etmektedir. Bu doğrultuda, bu makale Moldova ulusal anlatısının Doğu ile Batı arasındaki çatışma ortamında nasıl şekillendiğini ve yeniden inşa edildiğini incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın temel amacı, Rusya'nın Ukrayna'yı işgali ve bu süreçte Doğu ile Batı arasındaki artan gerilimin, Moldova'nın dış politika davranışını ne ölçüde etkilediğini analiz etmektir. Bu kapsamda araştırma, nitel bir yaklaşım benimseyerek Moldovalıların ulusal kimliğinin inşasına, dış politikadaki kırılma noktalarına ve ülkenin güncel jeopolitik yönelimine odaklanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Ontolojik Güvenlik, Moldova, AB, Rusya.

^a Political Science and International Relations, İzmir University of Economics, PhD Candidate, demirusata@gmail.com, ORCID: 0009-0006-4430-9271

Moldova Between Two Worlds and Its Existential Struggle to Find Its Place

Abstract

Moldova is among the countries facing a particularly precarious geopolitical situation. Historically, it has often existed as a vassal or satellite state under greater powers. In the post–Cold War era, this pattern has persisted, as the country has oscillated between Eastern and Western spheres of influence. More recently, however, Moldova has demonstrated a relatively strong pro-Western stance, one not observed to this extent since its independence in 1991. Nevertheless, it continues to face internal challenges, including minority opposition, as well as external pressure from Russia, particularly in the context of the ongoing war in Ukraine. Accordingly, this article seeks to examine how the Moldovan national narrative has been shaped and reconstituted amid the confrontation between East and West. The primary objective is to analyze the extent to which the Russian invasion of Ukraine and the escalating tensions between these geopolitical blocs have influenced Moldova’s foreign policy behavior. To this end, the study adopts a qualitative approach, focusing on the construction of Moldovan national identity, key ruptures in foreign policy, and the current trajectory of the country’s geopolitical alignment.

Keywords: Ontological Security, Moldova, EU, Russia.

Introduction

In today's complex international environment, states experience growing anxieties regarding their national identities, particularly in relation to their place, meaning, and purpose within the realm of international relations (IR). Among these, certain states find themselves positioned at the intersection of geopolitical competition between great powers. The Republic of Moldova is one such state, effectively situated between East and West. Following the end of the Cold War, the country has occupied a delicate position in managing its relations with both Russia and Romania. Given that Romania is a member of the European Union (EU), maintaining positive relations with it also contributes to stable engagement with the EU (Florent, 2025). Therefore, it is essential to examine Moldova's historical legacy, its post-Cold War trajectory, and its current stance in the context of the Russian invasion of Ukraine since February 2022.

Within this framework, the article will employ the following methodology.

Methodology

In order to make a concrete contribution, the central research question of this article is: how has the Moldovan national narrative been shaped and reconstituted amid the confrontation between East and West? It is hypothesized that the invasion of Ukraine has pushed Moldova toward adopting a Western-oriented national identity, as a means of alleviating its anxieties over potential Russian subjugation.

This study draws on the ontological security literature, which provides a qualitative methodological framework for analyzing identity formation and self-narratives in the construction of the nation-state, rather than focusing solely on material factors such as hard power. This theoretical approach is particularly relevant, as contemporary politics cannot be reduced to realist concerns such as the balance of power, military capabilities, or economic interests alone; it also involves the preservation of coherent national

narratives. The Republic of Moldova exemplifies this dynamic, as it is home to Russian and Romanian minorities, alongside a Moldovan majority that seeks to navigate this complex identity dilemma (Florent, 2025). Accordingly, this article aims to contribute to the literature through a critical case study of how a state caught between competing geopolitical forces attempts to construct a stable identity and assert its existence within global politics.

Therefore, the research will employ discourse analysis to critically examine the narratives advanced by state elites, individuals from diverse identity backgrounds, and external actors, most notably European and Russian actors.

Accordingly, primary sources, including official documents and media materials, will be utilized to identify and analyze competing discourses. In addition, secondary sources, such as academic books and peer-reviewed articles, will be employed to support the data derived from the primary sources and to uncover the (in)consistencies within Moldova's domestic and foreign affairs.

The periodization of the critical case study will be divided into three phases: 1991–2003, characterized by cooperation between East and West; 2003–2021, marked by the emergence of growing tensions between Russia and Europe; and finally, 2021–present, defined by the escalation into open hostilities.

Under these figures, the article is structured as follows. First, it outlines the key arguments of ontological security theory. Second, it provides a brief overview of Moldova's general characteristics and historical background, highlighting how past experiences and traumas have shaped its contemporary identity. Third, it examines Moldova's post-Cold War trajectory, focusing on two main periods: 1991–2003 and 2003–2021, during which the country oscillated between Eastern and Western orientations. Finally, the article analyzes the period following the Russian invasion of Ukraine,

during which Moldova appears to be increasingly aligning itself with the Western world.

1. The Relevant Arguments of the Ontological Security Theory

Within the field of IR, uncertainty often drives states to adopt extreme measures. From the perspective of mainstream realist theory, uncertainty can generate what is commonly described as the tragedy of world politics, which states seeking to maximize their security may ultimately contribute to large-scale conflict, including world wars (Mitzen, 2006). In this framework, uncertainty is primarily understood in terms of physical security, namely the protection of territorial integrity and governance structures.

However, states also attach significant importance to ontological security alongside physical security. Ontological security refers to the need to experience oneself as a whole and continuous entity over time (Mitzen, 2006). In the terms of Anthony Giddens, it can be understood as “security as being” (Giddens, 1991). Individuals require a stable sense of identity and continuity in their self-narratives. When this continuity is disrupted, deep forms of uncertainty emerge, threatening one’s sense of self (Giddens, 1991). Under such conditions, individuals struggle to establish a coherent relationship between means and ends, as the future becomes unpredictable and goals unclear (Mitzen, 2006). Since these goals are closely tied to identity, uncertainty ultimately undermines the stability of the actor’s sense of self. To mitigate this insecurity, individuals develop cognitive and behavioral routines that provide a sense of continuity and predictability in their daily lives, thereby alleviating existential anxiety.

When applied at the state level, ontological security becomes equally significant. States, like individuals, seek to preserve a stable sense of identity in the face of uncertainty about the future. As noted by Catarina Kinnvall and Jennifer Mitzen, perceptions of ontological

insecurity tend to intensify during periods of crisis, further exacerbating instability in world politics (Kinnvall & Mitzen, 2017).

A key concern within ontological security scholarship is the relationship between state and society (Rumelili & Adisönmez, 2020). Ontological security contains both political and cultural narratives, which are often rooted in long-standing historical experiences. At the same time, state and societal narratives do not always align. As Brent Steele argues, segments of society that feel marginalized may construct counter-narratives in opposition to official state discourse (Steele, 2008). Such dynamics are often reflected in social movements or political parties that seek to defend alternative identities against dominant national narratives.

In this regard, for a country like where the geopolitical tension directly affects the state to its very core creates environment for hybrid warfare between European Union, the United States (US) and Russia. In the literature on hybrid warfare and ontological security. The hybrid warfare refers to a number of distinct phenomena and means different things to different people. It lacks a clear and uniform definition (Malksoo, 2018) it could be waged through conventional means and unconventional coercive and noncoercive apparatus such as cyber-attacks and disinformation campaigns. And this is where the problem begins, because it lacks a defined threat which creates uncertainty which in turn triggers societal anxiety (Eberle and Daniel, 2022). It basically triggers the so-called “everyday total defense” structures under a state of strategic non-peace which constantly alter domestic identity routines). In the Moldovan case, this is highly relevant where country is subjected to the Russian media propaganda and as well as the EU propaganda machine which constantly change the Moldovan perception of threat and insecurity, a constant state of exploiting security in the political and public spheres (MFA Russia, 2026; Moscow Times, 2025; Reuters, 2026). Based on that, the below tables my analysis as the

author of the article on the narratives generated by the EU and Russia.

In this regard, for a country in which geopolitical tensions directly affect the state at its very core, such dynamics create an environment conducive to hybrid warfare involving the EU, the US, and Russia. Within the literature on hybrid warfare and ontological security, hybrid warfare is understood as a multifaceted phenomenon that carries different meanings for different actors. As noted by Malksoo, the concept lacks a clear and universally accepted definition (Malksoo, 2018). It may be conducted through both conventional means and unconventional coercive and non-coercive instruments, including cyberattacks and disinformation campaigns.

This ambiguity constitutes the core problem, as the absence of a clearly identifiable threat generates uncertainty, which in turn produces societal anxiety (Eberle and Daniel, 2022). Such conditions activate what has been described as “everyday total defense” structures within a state of strategic non-peace, continuously reshaping domestic identity routines. In the Moldovan case, this dynamic is particularly significant, as the country is exposed both to Russian media propaganda and to narratives promoted by the EU, both of which continuously influence Moldovan perceptions of threat and insecurity. This contributes to a persistent securitization of political and public discourse (MFA Russia, 2026; Moscow Times, 2025; Reuters, 2026).

Based on this framework, the tables below present my analysis, as the author, of the narratives generated by the EU and Russia.

Table 1: The Hidden Messages EU and Russian Narratives on Moldova

EU	Russia
The Sovereignty is not priority, only acceptance to the common European family matters	The portrayal of Moldovan sovereignty as indispensable, and Russia is the only guardian to ensure it.
Rule of Law and Democracy is the precondition for membership, not pre-defined identities.	Minority identities matter, the EU tends to disregard the different ethnicities particularly Russians
Europe as an only solution for economic prosperity.	The Moldovan government and the EU is mentally unstable and corrupt which is responsible for country's economic ruin.

This is the general summary of what ontological security, hybrid warfare literature explains about contested arena of Moldovan sovereignty. In the next sections, the underlying dynamics will be more extensively analyzed.

2. Historical and Structural Background of of Moldova

Before addressing the current dilemmas in Moldovan politics, it is useful to examine the country's general characteristics as well as its historical background.

Situated between Romania and Ukraine, the Republic of Moldova is a small, landlocked state with an approximate population of 2.5 million. The majority of its population is ethnically Romanian or Romanian-speaking, while the country also hosts a significant Russian-speaking minority (Florent, 2025). Despite its rich cultural heritage and strategic location as a bridge between Eastern and

Western Europe, Moldova remains one of the poorest countries in Europe. This condition is largely attributable to high levels of emigration, economic dependency, and institutional fragility. These structural vulnerabilities have shaped Moldova's geopolitical posture and complicated its efforts toward European integration.

The conditions are deeply rooted in the country's complex historical legacy. Moldova constitutes part of the historical region of Bessarabia, which has long been subject to the expansionist ambitions of various great powers. In 1918, Bessarabia briefly emerged as an independent entity under the name of the Moldavian Democratic Republic before deciding to unite with Romania in the same year (Starcevic, 2026). During the Second World War, the Soviet Red Army occupied Bessarabia as a result of the Molotov–Ribbentrop Pact (Caşu, 2015).

Subsequently, Soviet rule in the region took on characteristics commonly associated with colonial domination. This included the imposition of Russian linguistic hegemony and efforts to secure political loyalty. These efforts were reinforced through discriminatory practices, particularly targeting segments of the local population that had collaborated with Romania during the interwar period.

During the Soviet period, Moldova experienced three major waves of mass deportations during the Stalinist era: in June 1941, early July 1949, and late May 1951. Approximately 60,000 individuals were forcibly displaced, including wealthy peasants, former landowners, and tradesmen, irrespective of their ethnic background (Caşu, 2015). By 1960, nearly 80 percent of the deportees had returned to the Moldavian Soviet Socialist Republic (SSR); however, only a small proportion succeeded in recovering their former homes and properties (Department of Statistics of the Republic of Moldova, 1990; Caşu, 2015).

In addition to the deportations, the local population suffered devastating losses as a result of an artificially engineered state-induced food crisis. During the Stalinist period, a mass famine occurred in the aftermath of the Second World War, particularly between 1946 and 1947. Sources indicate that the death toll in former Bessarabia ranged between 150,000 and 200,000 people (Caşu, 2015; Department of Statistics of the Republic of Moldova, 1990).

The Soviet authorities also implemented an extensive Russification campaign aimed at suppressing native Moldovan identity. In 1944, the Soviet regime prohibited the use of the Latin alphabet and replaced it with the Cyrillic script, with the underlying objective of weakening cultural and linguistic ties between Moldovans and Romanians across the Prut River. Consequently, the use of the Romanian language in local culture, state institutions, and education significantly declined, while Russian increasingly became the dominant language (Martin, 2001). Citizens who opposed the imposition of the Cyrillic script or criticized the discrimination against local cadres faced severe punishment. Many were deported to Siberia, while during the post-Stalinist era others were socially marginalized or confined to psychiatric institutions (Caşu, 2015).

From an economic perspective, the Moldavian Republic SSR often received comparatively greater resource allocations than many other Soviet republics. This trend continued throughout much of the Soviet period (Caşu, 2015). As a result, a perception of relative stability emerged among the population, reflected in consumption levels, quality of life, and rates of economic development that, in some respects, exceeded those of other Soviet republics (Caşu, 2015).

Nevertheless, this apparent sense of stability was largely the result of a profound urban–rural divide generated by the intensive Russification campaign. According to the final Soviet census conducted in 1989, a sharp demographic disparity had emerged within the country: nearly two-thirds of ethnic Romanians resided in

less-developed rural areas, which accounted for only 25 percent of the population. In contrast, approximately 80 percent of local Russians and 45 percent of Ukrainians were concentrated in urban areas (Department of Statistics of the Republic of Moldova, 1990).

Taken together, this historical experience produced a dual legacy: On the one hand, political and cultural subjugation under Soviet rule; on the other, a perceived fragile sense of stability (particularly among Russian-speaking population) derived from economic support and Russification campaign. With the dissolution of the Soviet Union in 1991, this equilibrium collapsed, ushering in a period of profound transformation that requires further analysis.

3. 1991-2003: The Period of Western–Russian Cooperation

After first asserting its sovereignty on 23 June 1990 and subsequently renaming itself from the Moldavian SSR to the Republic of Moldova on 23 May 1991, the country found itself in a difficult position, attempting to balance its relations economically and politically, Moldova's early post-independence period was heavily influenced by Russia. According to available data, 58.2% of Moldova's exports and 28% of its imports were tied to the Russian market (Cantir & Kennedy, 2015). This dependence became particularly evident during the Russian financial crisis of 1998, which severely affected Moldova's economy, causing its gross domestic product (GDP) to decline dramatically, reaching as low as 34% of previous levels (Korosteleva, 2010).

At the same time, as a newly independent state, Moldova sought to re-establish its historical and cultural ties with Romania. As Romania itself was gradually integrating into Western institutions, this rapprochement also implied closer engagement with the broader Western world.

Romania was the first country to recognize Moldova's independence, doing so within hours of the declaration. Importantly, Romania interpreted Moldova's independence not as a separation

from the Soviet Union, but rather as a liberation from Soviet occupation (Sava, 2025). Moldova's approach toward Romania during this period can be described as strongly romanticized. During the independence process, populations on both sides rediscovered shared cultural and historical ties. The founding documents of the Republic of Moldova included references to the Romanian identity of the majority population residing on the left bank of the Prut River, as well as the Romanian language spoken by them, thereby emphasizing the country's historical connection to its past as a former Romanian province (Sava, 2025).

Nevertheless, the future trajectory of Moldovan national identity remained highly uncertain. Moldovan identity was undergoing a significant transformation; however, this process remained incomplete and deeply fractured. Within this turbulent environment, Moldova experienced persistent anxiety regarding which form of national biographical continuity it should embrace, reflecting Giddens' emphasis on the importance of continuity in biographical narratives (Giddens, 1991). This uncertainty emerged because various political and social groups either advocated for the affirmation of a Western-oriented Romanian identity or sought the continued recognition and influence of the Russian community. Throughout the 1990s, various societal groups played a significant role in shaping and reshaping the country's foreign policy orientation. On the one hand, segments of civil society advocated for European integration, influenced in part by cultural and political ties with Romania. On the other hand, pro-Russian groups, particularly among Russian-speaking minorities, expressed nostalgia for the perceived stability of the Soviet era and promoted closer relations with Russia (Baltag & Eaglestone, 2025).

This clash of competing identity narratives contributed to frequent shifts in Moldova's foreign policy orientation. Such inconsistency can be interpreted as a form of "strategic silence," allowing Moldova to avoid provoking geopolitical retaliation from Russia and

antagonizing the Russian minorities at domestic level. This approach was particularly evident in the government's cautious stance regarding Russia's military presence in the breakaway region of Transnistria. These forces, originally part of the Soviet 14th Guards Army, were later reorganized as the Operational Group of Russian Forces (OGRF) and remained stationed in the region following the Transnistrian War (Florent, 2025).

Faced with the presence of foreign military forces on its territory, Moldova adopted a restrained approach, avoiding confrontation in order to prevent escalation with Russia and to maintain domestic stability, particularly in relation to Russian-speaking minorities. This cautious policy also reflected concerns about preserving the country's limited sovereignty in the aftermath of Transnistria's de facto separation, as well as fears of renewed Russian domination.

At the same time, Moldova pursued a dual-track foreign policy. It joined Russian-led initiatives such as the Commonwealth of Independent States (CIS), while also maintaining symbolic engagement with European frameworks, including initiatives such as the Stability Pact for South Eastern Europe. This can be attributed to the complexity of the conditions at both the domestic and international levels. Following the dissolution of the Soviet Union, Moldova entered a prolonged state of insecurity. Confronted with pressures both internally and externally, the state elite feared the possibility of future Russian intervention and therefore avoided confrontational rhetoric. At the same time, this cautious approach indirectly reflected the government's limited capacity to protect state sovereignty and preserve a coherent national identity. Consequently, although the period was characterized by broader East-West cooperation, the government's restricted authority over its contested sovereign territory was also reflected in its foreign policy through an ambiguous stance regarding the trajectory Moldova should pursue. This ambiguity stemmed from the absence of a clear and consolidated national identity at the time.

From an ontological security perspective, the period between 1991 and 2003 can be characterized by profound uncertainty in both domestic and foreign policy domains. On the one hand, there existed a romantic aspiration for closer alignment, or even unification with Romania. On the other hand, concerns over state sovereignty and survival led to a cautious approach toward Russia, including deliberate non-provocation and participation in its regional initiatives. This tension reflects a broader ambiguity in defining Moldova's identity and position in the newly emerging world order.

4. 2003-2021: Moldova in the Middle of EU-Russia Tension

In the period between 1990 and 2003, relations between Russia and the West were relatively cooperative, allowing Moldova to benefit from engagement with both sides. However, this balance began to shift in the early 2000s, particularly after 2004. The period between 2003 and 2021 was therefore characterized by a series of ruptures to mitigate the country's identity crisis amid the geopolitical tension.

In 2001, the presidential elections were won by Vladimir Voronin, leader of the Party of the Communists of the Republic of Moldova (PCRM). Under his leadership, state identity underwent a transformation that reflected a return to Soviet-era orientations. As a consequence, relations between Moldova and Romania deteriorated, while ties with Russia strengthened (Sava, 2025). One of the most significant initiatives during this period was the Kozak Memorandum, which aimed to federalize Moldova and entrench Russian influence over its foreign and security policy. However, Voronin ultimately declined to sign the agreement due to both domestic and international pressure, including from the European Union, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the United States, and domestic civil society actors, marking a rare instance of resistance to Russian influence.

Additional developments during this period included the suspension of intergovernmental cooperation mechanisms with Romania and

the abandonment of joint initiatives under regional formats such as the Romania–Moldova–Ukraine trilateral framework and Euroregions. Following Romania’s accession to the EU in 2007, the anti-Romanian rhetoric of the Communist government intensified significantly. This culminated in the expulsion of two Romanian diplomats, who were declared *persona non grata*. In the spring of 2009, relations deteriorated further, with measures amounting to a near-complete rupture of diplomatic ties: Moldova recalled its ambassador to Bucharest and reinstated visa requirements for Romanian citizens (Sava, 2025).

In short, Moldova under Voronin’s leadership can be regarded as an attempted continuation of Soviet-era policies. Considering Voronin’s background as a senior government official in the former Moldavian SSR, the scholar Cașu argues that he possessed a nostalgic perception of the Soviet Union’s role in providing stability to Moldova, despite the significant demographic and economic divisions it had created. This perception led him to believe that Moldova should continue along the path shaped by the legacy of the Soviet Union in the new millennium (Cașu, 2015). Ultimately, however, this form of biographical storytelling proved ineffective within the multi-voiced nature of Moldovan society.

As a consequence of it, a significant political shift occurred after 2009. The Communist government was removed from power, and a center-right coalition assumed office, initiating a process of normalization with Romania. Diplomatic relations were restored, with ambassadors returning to both capitals, including Chișinău and Bucharest. Bilateral cooperation expanded rapidly, resulting in the signing of 15 multi-sectoral agreements in 2010 alone. Nevertheless, this shift did not represent a complete rupture with previous policies, as Moldova continued to maintain relations with Russia. Although a pro-European coalition emerged, persistent corruption and the influence of oligarchic networks within the state apparatus undermined efforts toward deeper European integration.

In 2009, Marian Lupu, a prominent political figure, signed a cooperation agreement between his Democratic Party of Moldova (PDM) and United Russia, led by Vladimir Putin, thereby establishing a direct political channel between the two. At the same time, governance remained heavily influenced by informal networks and corrupt practices. The pro-European coalition, known as the Alliance for European Integration (AIE), became embroiled in major corruption scandals, most notably the 2014 “billion-dollar theft” scandal, which involved the large-scale diversion of funds through banking networks with links to Russia (Lund, 2016). Consequently, while political leaders publicly promoted European integration to legitimize their rule, they often pursued private agendas that aligned with Russian interests, revealing a significant inconsistency in Moldova’s foreign policy orientation.

These scandals eroded public trust in pro-European elites and contributed to rising Euroscepticism, highlighting the fragility of Moldova’s institutional framework. According to a 2015 public opinion poll, 38% of respondents favored integration with the Russia-led Customs Union, while 35% supported European integration (Litra, 2015). These results illustrate a deeply divided society, complicating the pursuit of a consistent foreign policy. Competing identity narratives within Moldova led to fluctuating alignments, as the state sought to engage with the West without severing its historical ties to Russia. Even during the pro-European governance period (2009–2015), Moldova refrained from actively pursuing full membership in either the EU or NATO, reflecting a cautious strategy aimed at balancing domestic and external pressures.

This suggests that although the pro-European government attempted to create a rupture with the Soviet/Russian past by embracing the country’s pro-European identity, Russian influence in Moldova had already penetrated society to such an extent that even pro-European governments were compelled to tolerate and, at times, acknowledge

Russia's psychological influence on the country's domestic diversity, which ultimately also affected governmental change.

Because, once again In 2016, the election of Igor Dodon marked a renewed shift toward Russia. His presidency (2016–2019) was characterized by a pro-Russian orientation, which led to a stagnation in EU integration efforts and a deterioration in relations with Romania, reminiscent of the earlier Communist period (Sava, 2025). During this time, Moldova strengthened economic cooperation with Russia in sectors such as industry, technology, and agriculture. In April 2017, Moldova obtained observer status in the Eurasian Economic Union (EAEU), although it did not pursue full membership and continued engagement with EU trade frameworks to avoid alienating Western partners (Baltag & Eaglestone, 2025).

President Dodon also advocated for expanding Moldova's role within the Commonwealth of Independent States (CIS). Nevertheless, throughout this period, Moldova maintained a dual-track approach, continuing to benefit from EU development funding, which supported reforms in areas such as digitalization and infrastructure. By 2019, the European Union had become Moldova's primary economic partner, accounting for over 65% of exports and nearly 50% of imports, while trade with Russia constituted only 9% of exports and 12% of imports (Baltag & Eaglestone, 2025). Notably, in 2020, Dodon himself acknowledged the importance of European stability and security, emphasizing regional cooperation, human rights, and the rule of law as key components (Baltag & Eaglestone, 2025).

In sum, the period between 2003 and 2021 was marked by significant inconsistency in Moldova's foreign policy orientation. Against the backdrop of escalating tensions between Russia and the West, illustrated by events such as the Orange Revolution, the Russo-Georgian War, and the Euromaidan followed by the War in Donbas, Moldova struggled to construct a coherent national identity. The

simultaneous proximity of an increasingly assertive Russia and the gradual, yet persistent, process of European integration created a complex strategic environment. Within this context, formulating a stable Moldovan national identity and translating it into a consistent foreign policy proved highly challenging from the perspective of ontological security theory.

Moldova, therefore, lacked a clear national image during this timeframe; in other words, its sense of nationhood was in a state of disarray. As mentioned by the scholar Laing, ontological security is the “sense of oneself as a real, alive, whole, and, in a temporal sense, a continuous person” (Laing, 1990: 39). If there is uncertainty about the future, it generates ontological insecurity, and for Laing, “the absence of ontological security, the ordinary circumstances of everyday life constitute a continual and deadly threat” (Laing, 1990: 40). In the Moldovan case, this uncertainty was becoming increasingly severe due to the lack of a clearly defined national identity. Therefore, from 2021 onwards, a radical shift began to emerge in contrast to the stance of previous governments regarding the direction the country should pursue. With the election of a pro-European government and the escalation of geopolitical tensions in the following year, the country’s stance transformed Moldova’s strategic orientation to a degree not experienced since 1991.

5. Post-2021: A New Western Identity

In the aftermath of 2022, relations between the European Union and Russia entered an openly conflictual phase following the Russian invasion of Ukraine. As a consequence, Moldova’s previously cautious strategy of balancing the two opposing sides became increasingly untenable. At the same time, domestic political dynamics were also undergoing significant transformation.

In November 2020, Maia Sandu was elected president as a pro-European candidate, representing one of the most decisive Western-oriented leadership shifts since Moldova’s independence in 1991.

Her administration made an unprecedented commitment to European integration, aiming to reduce and ultimately eliminate Russian influence within the country. The election results were met with strong support from European actors, particularly Romania, signaling Moldova's renewed alignment with its Western partners. Nevertheless, Moldova's institutional structures continued to reflect post-Soviet legacies (Baltag & Burmester, 2021), and public opinion remained polarized. Persistent support for corrupt elites contributed to a sense of existential anxiety for the new administration (Baltag & Eaglestone, 2025).

Upon assuming office, Sandu initiated both domestic and foreign policy measures aimed at contesting Russian influence. She distanced Moldova from the pro-Russian policies of her predecessor, Igor Dodon, and reaffirmed the country's commitment to European integration. Under her leadership, Moldova adopted a clear political, rhetorical, and cultural shift, seeking to reduce its dependence on Russia. This approach aimed to break with entrenched path dependencies by rejecting policies and narratives associated with Moldova's Soviet and post-Soviet past. In contrast to Dodon, who had expressed support for Russia's annexation of Crimea, Sandu prioritized strengthening relations with Ukraine and Romania. Her early visits to Kyiv and Bucharest carried strong symbolic significance, signaling a reorientation toward the West (Baltag & Eaglestone, 2025).

This Western-oriented shift accelerated significantly after the Russian invasion of Ukraine in February 2022. The heightened geopolitical urgency prompted Moldova to formally apply for European Union membership in March 2022. At the same time, Moldova's strategic vulnerability made it a target of Russian hybrid warfare tactics, particularly disinformation campaigns aimed at undermining its pro-European orientation. These campaigns included fabricated media content portraying President Sandu as a "Western puppet" disconnected from national traditions, as well as

false claims regarding Romanian military presence in Moldova (Florent, 2025). Such narratives were disseminated through pro-Russian media outlets, political actors, and social media platforms.

According to an opinion article published in The Moscow Times, an independent Russian online newspaper operating from Amsterdam since the invasion of Ukraine due to strict media restrictions in Russia, Russian media frequently attempts to manipulate public opinion through disinformation campaigns. During the 2024 presidential elections, which coincided with the referendum on European integration, approximately 150 Telegram channels were reportedly compromised, and the hackers' activities were directly linked to Kremlin efforts to influence the media environment (Moscow Times, 2025).

The global think tank GLOBSEC similarly reported that Russia funded an outlet called The REST, which claims to provide investigative journalism on Moldova and Eastern Europe. The outlet has reportedly been traced to the same network that operates Rybar, a pro-Kremlin propaganda channel with more than one million followers that has been sanctioned by both the United States and the European Union for spreading disinformation (GLOBSEC, 2025). The REST employs narratives that portray Moldova's government as authoritarian, its Western partners as manipulative, and its democratic institutions as compromised. Platforms such as The REST primarily aim to shape public opinion by eroding public trust, discouraging civic participation, and generating confusion regarding Moldova's political trajectory and threat perceptions. Through coordinated social media activity and official statements, such campaigns contribute to a constant state of insecurity among the public (GLOBSEC, 2025).

Despite these pressures, Moldova demonstrated notable resilience. In 2023, the country significantly increased its alignment with the Common Foreign and Security Policy (CFSP), rising from 64.2% to

89%, including the adoption of sanctions against Russia (Baltag & Eaglestone, 2025). Moldova also provided humanitarian assistance by hosting large numbers of Ukrainian refugees and implementing reforms aligned with EU standards. Furthermore, it signaled a departure from Russian-centered frameworks by withdrawing from the Commonwealth of Independent States (CIS) and terminating agreements deemed contrary to its national interests (Ernst, 2026). These developments reflect a decisive shift toward a Western-oriented state identity at the governmental level.

However, this transformation has not been uniformly reflected across society. Moldova remains vulnerable to Russian influence, and segments of the population continue to respond positively to pro-Russian narratives. This was evident during the 2024 referendum on European integration and the concurrent presidential election, where disinformation campaigns exposed deep societal divisions (Baltag & Eaglestone, 2025). In regions such as Gagauzia and Transnistria, pro-Russian narratives emphasizing economic instability and threats to sovereignty gained traction. As a result, support for EU membership remained narrowly divided at 50.38% (Statista Research Department, 2025).

In the presidential election, Sandu was re-elected with approximately 55% of the vote, defeating her pro-Russian opponent Alexandr Stoianoglo (Statista Research Department, 2025). While this outcome confirmed a pro-European trajectory, it also underscored the persistence of deep polarization. The Organization for Security and Co-operation in Europe reported that “Both rounds of the constitutional referendum were well managed, and contestants campaigned freely despite concerns over illicit foreign interference and active disinformation efforts” (OSCE, 2025, n.p.). The report, while acknowledging Russian interference during the election process, also indicated that “the manner in which the presidential election and referendum campaigns were conducted simultaneously, and media coverage that favored the incumbent, did not provide fully

equal opportunities” (OSCE; 2025, n.p.). This suggested that the electoral campaign environment largely favored the incumbent side, thereby paving the way for Russian hybrid warfare propaganda tactics to allegedly claim that the elections were conducted “for those who hold the majority, excluding minorities thus abolishing regional autonomy” In Gagauzia, for instance, approximately 95% of voters opposed the EU referendum, reflecting both pro-Russian sentiment and a desire to preserve regional autonomy (Florent, 2025). The region’s governor, Yevgenia Gutsul, became a key figure in this dynamic, with her arrest in March 2025 and subsequent sentencing illustrating the intensity of internal contestation over identity and sovereignty (Sauer, 2025). During the monitoring period, the compromised media outlets promoted Governor Gutsul. The Moldovan authorities prosecuted her for illegally funding the former Shor Party, named after the infamous billionaire Ilan Shor, and for mismanaging its financial resources (Moscow Times, 2025). However, Russian hybrid warfare propaganda framed her prosecution as evidence of the “corrupt Moldovan government’s attempt to eliminate regional autonomy and suppress political opposition” (Moscow Times, 2025). The underlying aim was to instigate uncertainty and instability by exploiting Moldovans’ fears of war and promoting narratives centered on the protection of Gagauzia and Transnistria. In doing so, these narratives generated confusion and uncertainty regarding potential threats to Moldovan sovereignty, while drawing parallels with Russia’s attack on Ukraine under the pretext of protecting the people of Donbas.

These developments strongly align with the insights of ontological security theory, which conceptualizes sovereignty not merely as a material construct but as a socially contested domain (Mitzen, 2006). In efforts to preserve their own identities, minority groups may challenge the sovereignty of the state together with support from the Russian state apparatus’ weapons of propaganda machine, as

observed in both Gagauzia and Transnistria, where segments of the population expressed openness to closer alignment with Russia.

At the same time, the pro-European government has articulated counter-narratives in response to Russian interference, including accusations of destabilization efforts (Florent, 2025). In this context, President Sandu adopted a pragmatic yet revealing discourse regarding Moldova's strategic future, stating:

If we have referendum, I would vote for the unification with Romania. Look at what's happening around Moldova today. Look at what's happening in the world. It is getting more and more difficult for a small country like Moldova to survive as a democracy, sovereign country and of course resist to Russia (Starcevic, 2026, n.p.).

This statement illustrates how ontological security concerns may extend beyond EU integration to include more radical alternatives, such as reunification with Romania. In this sense, both pro-Russian minority groups and pro-European political elites demonstrate a willingness, under certain conditions, to reconsider traditional notions of sovereignty in order to secure identity and survival. Nevertheless, Sandu also acknowledged that reunification with Romania does not currently enjoy majority support, emphasizing instead that EU membership represents a more realistic objective (Starcevic, 2026).

As suggested by the ontological security perspective, large segments of society can challenge dominant state narratives concerning the direction in which national identity and sovereignty should be constructed and pursued (Steele, 2008). In the Moldovan case, significant portions of the population have opposed President

Sandu's perceived reunification agenda with Romania, instead encouraging the government to prioritize EU membership as a more genuine and broadly acceptable political objective.

This orientation can be observed in public opinion survey statistics. According to researcher Durbala from the Cotidianul news portal, approximately 47% of respondents would vote in favor of union with Romania, while about 36.5% would vote against it, and 6% remained undecided on the issue. If undecided respondents are excluded, the data indicates that 56% of participants would support the union, whereas approximately 44% would oppose it. Nevertheless, the results continue to leave open the question of whether an actual union with Romania would be approved in a real referendum (Durbala, 2026).

Therefore, drawing from President Sandu's statements that prioritize EU membership over union with Romania, opinion polls conducted in May 2025 revealed that 63% of respondents would vote in favor of accession if a referendum were held that week, compared to 26% who would vote against it (EU Neighbourseast, 2025). The findings indicate that prevailing societal narratives contest the government's reunification narrative by favoring EU membership while preserving Moldova's sovereignty, rather than seeking EU accession through political unification with Romania. Nevertheless, the opinion poll still reflected a divided society because, as mentioned above, the 2024 EU referendum remained narrowly contested, with 50.38% voting in favor (Statista Research Department, 2025). Such a contested outcome demonstrated the resilience of minority groups supported by Russian hybrid warfare narratives.

In January 2026, the Russian Ministry of Foreign Affairs issued a warning to Russian citizens planning to visit Moldova, alleging arbitrary detentions at the border and criminal prosecution without substantial evidence against Russian detainees (MFA Russia, 2026). The Ministry also accused Moldovan authorities of hindering access

for the staff of the Russian Embassy in Chisinau and disregarding requests from the Russian diplomatic mission.

This move was essentially an attempt to undermine Moldova's closer integration with the EU by promoting the narrative that a government allegedly incapable of protecting Russian minorities and Russian nationals visiting the country lacks the legitimacy to advocate for the EU's broader norms regarding minority protection. As a result, this creates an ontological security dilemma in which Moldova faces multiple perceived threats, namely minority groups backed by Russia and the ongoing war in Ukraine at its doorstep, both of which are exploited as instruments of influence in Gagauzia and Transnistria. Although support for EU membership has grown significantly, it still has not generated sufficient consensus to transform Moldova into a fully unified pro-European state, as the prospect of EU membership or union with Romania continues to generate unease among certain segments of society regarding the future of Moldovan national identity.

In conclusion, Moldova's ontological security dilemma remains unresolved. Competing identity narratives of pro-Russian, pro-European, and pro-Romanian circles continue to coexist and compete within the political sphere. Although the state has clearly shifted toward a pro-European orientation, societal divisions persist. The narrow margins observed in both the referendum and presidential election demonstrate that, while pro-European sentiment holds a slight advantage, Moldova remains deeply polarized. Consequently, its domestic and foreign policies continue to evolve through successive adjustments as political actors seek to reconcile these competing identity claims.

Conclusion

In conclusion, this study set out to examine how the Moldovan national narrative has been shaped and reconstituted amid the confrontation between East and West. The findings suggest that

Moldova's post-independence trajectory has been marked by significant inconsistencies in its national identity, largely driven by shifts in government, the influence of minority groups, and its geopolitical position between major powers.

Between 1991 and 2021, Moldova's foreign policy orientation remained fluid and often contradictory. Periods of pro-Western governance alternated with Soviet-inspired leadership and oligarchic administrations characterized by corruption. The underlying motivation, in ontological security terms, was the development of a sense of nationhood under persistent geopolitical tensions. As noted in the literature, Moldova occupies a position in which threat perceptions are potentially multiple rather than singular, thereby generating a constant sense of insecurity regarding which side constitutes the primary threat to national identity and sovereignty.

Building on this legacy, the escalation of geopolitical tensions following the Russian invasion of Ukraine has generated a heightened sense of existential anxiety within Moldova with pro-European sentiments.

Considering the impact of the clash between Russian hybrid warfare and the European Union's narratives, Moldova has undergone an extensive process of securitization. This process has fostered a constant defensive posture, as the pro-European government has indirectly acknowledged its limited capacity to counter Russian influence. Consequently, it has adopted an unprecedented pro-Western stance and has sought to encourage the public to embrace a new national narrative, even at the potential cost of compromising state sovereignty through the partial construction of a Romanian-oriented identity.

Such Policy implications indicate a gradual strengthening of pro-EU sentiment in fragile and contested manner. In the event of future political change, this underlying ambiguity is likely to persist, albeit with a modest but discernible tilt toward European integration.

Future research should further explore this enduring ambiguity in Moldovan identity, particularly by examining how competing narratives evolve over time and how they interact with both domestic political transformations and broader geopolitical dynamics.

References

- Baltag, D., & Burmester, I. (2021, November 3). Ending the “Rule of Thieves”: Maia Sandu and the Fight against Corruption in Moldova. LSE European Politics. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/11/03/ending-the-rule-of-thieves-maia-sandu-and-the-fight-against-corruption-in-moldova/>
- Baltag, D., & Eaglestone, A. (2025). Furthest Away from Russia and Ever Closer to the EU? Moldova Hedging its Bets on Alternating Alignments and (Differentiated) Dis/Integration. *European Security*, 34(4), 624–645. <https://doi.org/10.1080/09662839.2025.2583337>
- Cantir, C., & Kennedy, R. (2015). Balancing on the Shoulders of Giants: Moldova’s Foreign Politics toward Russia and the European Union. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 397–416. <https://doi.org/10.1111/fpa.12051>
- Cașu, I. (2015). Moldova under the Soviet Communist Regime: History and Memory. In V. Tismaneanu & B. C. Jacobs (Eds.), *Remembrance, History, and Justice: Coming to Terms with Traumatic Pasts in Democratic Societies* (pp. 347–372). Central European University Press.
- Department of Statistics of the Republic of Moldova. (1990). Current Archive, Document 07.13.26 Dated March 30, 1990 [1989 Soviet Census Data Set]. Chișinău, Moldova.
- Durbala, E. (2026, March 25). Over 55% of Moldovans would Vote for the Unification of the Republic of Moldova with Romania: The First Poll that Includes the Opinion of the Diaspora. *Cotidianul*. <https://cotidianul.md/en/28192/poll%3A-over-55%25-of-Moldovans-would-vote-for-the-unification-of-the-Republic-of-Moldova-with-Romania--the-first-poll-that-includes-the-opinion-of-the-diaspora/>
- Eberle, J., & Daniel, J. (2022). Anxiety Geopolitics: Hybrid Warfare, Civilizational Geopolitics, and the Janus-Faced Politics of Anxiety. *Political Geography*, 93, Article 102502. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102502>
- Ernst, I. (2026, January 20). Moldova Moves to Withdraw from Russia-led CIS. *Intellinews*. <https://www.intellinews.com/moldova-moves-to-withdraw-from-russia-led-cis-421006/>
- EU NeighboursEast. (2025). Moldovans See Increasingly Good Relations with EU, Opinion Poll Finds. <https://euneighbourseast.eu/news/opinion-polls/moldovans-see-increasingly-good-relations-with-eu-opinion-poll-finds/>
- Florent, P. (2025, May 1). Moldova’s Path to European Integration amidst Conflicts, External Interferences, and Polarization under Russian Pressure. *ESCP Geopolitics Institute*. <https://eurasiapropective.net/2025/12/18/moldovas-path-to-european->

[integration-amidst-conflicts-external-interferences-and-polarisation-under-russian-pressure-parmentier-escp-geopolitics-institute/](#)

- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press.
- GLOBSEC. (2025). New Media Outlet Targeting Moldova Linked to Sanctioned Russian Network. <https://www.globsec.org/what-we-do/publications/new-media-outlet-targeting-moldova-linked-sanctioned-russian-network/>
- Kinnvall, C., & Mitzen, J. (2017). An Introduction to the Special Issue: Ontological Securities in World Politics. *Cooperation and Conflict*, 52(1), 3–11. <https://doi.org/10.1177/0010836716653162>
- Kinnvall, C., & Mitzen, J. (2020). Anxiety, Fear and Ontological Security in World Politics: Thinking with and Beyond Giddens. *International Theory*, 12(2), 240–256. <https://doi.org/10.1017/S175297192000010X>
- Korosteleva, E. (2010). Moldova's European Choice: Between Two Tools? *Europe-Asia Studies*, 62(8), 1267–1289. <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.504383>
- Laing, R. D. (1990). *The Divided Self: An Existential Study in Sanity and Madness*. Penguin Books.
- Litra, L. (2015). The Origins of Foreign Policy Shifts in Moldova. In A. Shirinyan & L. Slavkova (Eds.), *Unrewarding Crossroads* (pp. 58–67). Sofia.
- Lund, A. (2016, September 1). The Moldovan Banking Scandal and the Geopolitical Threat to Reform in Eastern Europe. *Lawfare*. <https://www.lawfaremedia.org/article/moldovan-banking-scandal-and-geopolitical-threat-reform-eastern-europe>
- Mälksoo, M. (2018). Countering Hybrid Warfare as Ontological Security Management: The Emerging Practices of the EU and NATO. *European Security*, 27(3), 374–392. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1497984>
- Martin, T. (2001). *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*. Cornell University Press.
- MFA Russia. (2026). Warning for Russian Citizens Planning to Visit the Republic of Moldova. https://mid.ru/en/foreign_policy/news/2073556/
- Mitzen, J. (2006). Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341–370. <https://doi.org/10.1177/1354066106067346>
- OSCE. (2025). Moldova 2024 Presidential Election and Constitutional Referendum: ODIHR Election Observation Mission Final Report. <https://odihr.osce.org/odihr/elections/moldova/588014>

- Reuters. (2026, May 17). Moldovan Leaders Decry Russian Move on Citizenship for Separatist Region. <https://www.reuters.com/world/moldovan-leaders-decry-russian-move-citizenship-separatist-region-2026-05-17/>
- Rumelili, B., & Adisönmez, U. C. (2020). A New Paradigm on the Identity–Security Nexus in International Relations: Ontological Security Theory. *International Relations / Uluslararası İlişkiler*, 66(17), 1304–1317. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.720630>
- Sauer, P. (2025, August 5). Moldovan Regional Leader Sentenced to Seven Years in Prison over Russian Funding. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2025/aug/05/moldova-gagauzia-yevgenia-gutsul-sentenced>
- Sava, R. (2025). Redefining European Integration through Bilateralism: The Case of the Romanian Moldovan Strategic Partnership. In F. Zhongping, H. Mengmeng, & J. Weiwei (Eds.), *European Security Order Integration and Modernization: Perspectives and Challenges in the Central and Eastern European Region* (pp. 243–265). China-CEE Institute.
- Starcevic, S. (2026, January 12). Moldova’s Sandu Says She would Vote for Reunification with Romania. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/maia-sandu-moldova-vote-reunification-romania/>
- Statista. (2025). Results of the Presidential Election in the First Round in Moldova on October 20 and November 3, 2024. <https://www.statista.com/statistics/1499169/moldova-presidential-election-results/>
- Steele, B. J. (2008). *Ontological Security in International Relations*. Routledge.
- The Moscow Times. (2025, July 2). Moldova is the Testing Ground for Russia’s Disinformation Machine. <https://www.themoscowtimes.com/2025/07/02/moldova-is-the-testing-ground-for-russias-disinformation-machine-a89651>



**Bölgesel Güvenlik
Kompleksi Teorisi
Perspektifinden
İran'ın Yemen
Politikası: Enerji
Güvenliği ve Deniz
Yolları Boyutu**

Makale Gönderim
Tarihi: 5 Mayıs 2026
Makale Kabul Tarihi:
8 Eylül 2026

Sümeyle İsi^a, Esra
Danacıoğlu Tamur^b

Öz

Bu çalışma, İran'ın Yemen politikasını Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi (BGKT) perspektifinden analiz ederek söz konusu stratejinin enerji güvenliği ve deniz ticaret yolları üzerinden bölgesel rekabeti mekânsal olarak nasıl genişlettiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışma, nitel araştırma yöntemi ve vaka analizi tekniğine dayanmakta; 2017-2024 yılları arasında gerçekleşen dört operasyonel safhayı ampirik veri olarak incelemektedir. Elde edilen bulgular, Yemen'in Bab el-Mandeb üzerindeki jeostratejik konumunun İran'a Hürmüz Boğazı'nı tamamlayan bir mekânsal dengeleme zemini sunduğunu göstermektedir. Bu çerçevede İran'ın Yemen üzerinden inşa ettiği asimetrik güç, rekabeti geleneksel çatışma alanlarının ötesine taşıyarak enerji altyapıları ve lojistik hatlar üzerinde küresel ölçekte sonuçlar doğurmaktadır. Öte yandan çalışma, BGKT'nin enerji ve deniz yolları bağımlılığı bağlamında analitik kapsamının genişletilebileceğini de savunmaktadır. Bu doğrultuda, enerji ve deniz yolları güvenliğinin bölgesel güvenlik analizlerinde yalnızca ekonomik değişkenler olarak değil, tehdit yayılımının gerçekleştiği yapısal dinamikler olarak ele alınması gerektiği ileri sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İran, Yemen, Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi, Enerji Güvenliği, Deniz Yolları Güvenliği.

**Iran's Yemen Policy from the Perspective of Regional Security
Complex Theory: The Dimension of Energy Security and Maritime
Routes**

^a *Corresponding Author*; Master's student at Yıldız Technical University, isisumeye3@gmail.com, ORCID: 0009-0001-0021-774X

^b Professor at Yıldız Technical University, edanaci@yildiz.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8245-414X

Abstract

This study analyzes Iran's Yemen policy through the lens of Regional Security Complex Theory (RSCT), examining how this strategy spatially expands regional competition via energy security and maritime trade routes. Using a qualitative research method and case-study technique, it analyzes four operational phases between 2017 and 2024 as empirical data. The findings show that Yemen's geostrategic position on Bab el-Mandeb offers Iran a spatial balancing ground that complements the Strait of Hormuz. Through this position, the asymmetric power Iran has built via Yemen extends competition beyond traditional conflict arenas, producing global-scale consequences for energy infrastructure and logistics routes. The study further argues that RSCT's analytical scope can be expanded regarding energy and maritime route dependence, proposing that energy and maritime security be treated in regional security analysis not merely as economic variables but as structural dynamics through which threat diffusion occurs.

Keywords: Iran, Yemen, Regional security complex theory, Energy security, Maritime security.

1. Giriş

Uluslararası sistemin tarihsel evrimi içerisinde coğrafya, devletlerin güvenlik algılarını ve stratejik tercihlerini şekillendiren temel ve kalıcı unsurlardan biri olmuştur. Devletler, içinde bulundukları coğrafyanın sunduğu imkânlar ve sınırlılıklar doğrultusunda güvenlik politikalarını oluşturmuş; bu durum, güvenlik etkileşimlerinin belirli coğrafi alanlarda yoğunlaşmasına yol açmıştır. Özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde küresel tehdit algılarının yerelleşmesiyle birlikte, coğrafi yakınlık ve bölgesel temasların belirleyici rolü daha görünür hale gelmiştir. Bu dönüşümü anlamlandırmak adına Barry Buzan ve Ole Wæver tarafından geliştirilen Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi (BGKT), devletlerin savunma ve güvenlik politikalarının birbirine bağımlı şekilde şekillendiği bu süreci açıklamak için güçlü bir analitik çerçeve sunmuştur.

Bu perspektiften Ortadoğu bölgesi, söz konusu teorisinin en belirgin şekilde gözlemlenebildiği bölgelerden biri olarak öne çıkmaktadır. Bölge, yalnızca ideolojik ve askeri çatışmalarla değil, aynı zamanda küresel enerji rezervlerinin önemli bir bölümüne ev sahipliği yapması ve bu kaynakların dünya piyasalarına taşınmasında kritik rol oynayan deniz ticaret yolları üzerinde konumlanması nedeniyle tarihsel olarak uluslararası güvenlik tartışmalarının merkezinde yer almıştır (Harunoğulları, 2017, s. 123). Sahip olduğu bu jeostratejik konum, bölgeyi ekonomik bir alanın ötesine taşıyarak askerî rekabet ile enerji bağımlılığının iç içe geçtiği çok katmanlı bir güvenlik ortamı ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda enerji güvenliği, bölgesel rekabetin hem nesnesi hem de temel bir aracı hâline gelirken, stratejik geçiş noktaları üzerinde nüfuz kurabilen aktörlere orantısız bir avantaj sağlamaktadır (Kalkan, 2025, s. 382).

Bu yapısal çerçeve içinde İran, sahip olduğu bölgesel konum ve geliştirdiği asimetrik araçlar aracılığıyla Ortadoğu rekabet dinamiklerinin belirleyici aktörlerinden biri olarak öne çıkmaktadır.

1979 İslam Devrimi sonrası gelişen dış politika doktrini ile İran, doğrudan askerî müdahaleler yerine yerel aktörler ve dolaylı yöntemlere dayanan bir bölgesel strateji benimsemiştir (Gause, 2014). Bu strateji, enerji kaynakları ve deniz ticaret yolları üzerinden şekillenen güvenlik kırılganlıklarının kendi nüfuz alanını genişletmek amacıyla kullanılmasına dayanmaktadır. Bu bağlamda Yemen, Bab el-Mandeb Boğazı üzerindeki konumuyla, İran'ın bölgesel rekabeti mekânsal olarak genişletebildiği en kritik stratejik kaldıraç alanı olarak öne çıkmaktadır.

Bu doğrultuda çalışmanın temel araştırma sorusu şöyle ifade edilebilir: İran, Yemen üzerinden geliştirdiği kapasite aracılığıyla bölgesel güvenlik rekabetini enerji güvenliği ve deniz yolları boyutunda nasıl dönüştürmektedir? Bu sorudan hareketle, çalışma İran'ın Yemen politikasını BGKT çerçevesinde analiz ederek söz konusu angajmanın enerji güvenliği ve deniz yolları üzerinden bölgesel rekabeti mekânsal olarak nasıl genişlettiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Literatürde Yemen'e ilişkin çalışmalar çoğunlukla iç savaş dinamikleri, insani kriz ve vekâlet savaşları üzerine yoğunlaşmakta; enerji güvenliği ve deniz yolları boyutu ise sınırlı biçimde ele alınmaktadır. Bu çalışma söz konusu boşluğu doldurmayı hedefleyerek Yemen sahasının İran için yalnızca ideolojik bir mevzi değil, küresel enerji ve deniz yolları güvenliği üzerinde yapısal sonuçlar üreten stratejik bir kaldıraç işlevi gördüğünü ileri sürmektedir.

2. Kuramsal Çerçeve

2.1. Bölgesel güvenlik kompleksi teorisi

Uluslararası ilişkiler disiplininde güvenlik çalışmaları, Soğuk Savaş'ın sona ermesine dek ağırlıklı olarak askeri odaklı ve devlet merkezli dar bir çerçevede ele alınmıştır. Küresel sistemin dönüşümüyle birlikte Barry Buzan ve Ole Wæver öncülüğünde şekillenen Kopenhag Okulu, bu geleneksel anlayışı eleştirerek güvenliği, çok boyutlu bir analiz düzeyine taşımıştır. Bu genişleme

süreci, güvenliğin hangi alanlarda ve nasıl kurgulandığını açıklayan sektörel analiz; bu kurgunun siyasal eyleme dökülmesini sağlayan güvenlikleştirme ve tüm bu dinamiklerin mekânsal boyutunu analiz eden Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi (BGKT) olmak üzere üç analitik düzlem üzerine inşa edilmiştir (Baysal & Lüleci, 2015, s. 70).

Bu üç temel düzlemin ilki olan ve Kopenhag Okulu'nun kuramsal merkezinde yer alan güvenlikleştirme, bir konunun normal siyasetin dışına çıkarılarak 'varoluşsal bir tehdit' olarak tanımlanmasını ve bu tehditle mücadele için olağanüstü önlemlerin meşrulaştırılmasını ifade eder. Bu süreçte belirleyici olan husus, tehdidin ilgili aktörler tarafından söylem düzeyinde inşa edilerek toplumsal ve siyasal alanda kabul görmesidir. Bu durumda güvenlik, nesnel bir durumdan ziyade bir söylem eylemi olarak kabul edilir. Okulun sunduğu sektörel genişleme perspektifi ise güvenliği yalnızca askeri bir kapasite meselesi olmaktan çıkararak ekonomik, siyasal, toplumsal ve çevresel boyutları da analiz düzeyine dahil etmiştir. Bu çerçeve, güvenliğin her alanda uygulanabileceğine imkân tanımıştır (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, s. 7).

Teorinin mekânsal boyutunu temsil eden BGKT ise bölge kavramını uluslararası güvenlik analizinin merkezine taşıyarak Avrupa merkezli klasik güvenlik anlayışının sınırlılıklarını aşmıştır. Teori, güvenlik dinamiklerinin küresel sistemde homojen dağılmadığını; aksine, coğrafi yakınlık temelinde belirli kümelerde yoğunlaştığını savunur. BGKT'nin en temel varsayımı, tehditlerin mesafeyle ters orantılı olduğudur; yani güvenlik ve tehdit algıları, coğrafi olarak birbirine yakın aktörler arasında çok daha hızlı yayılır ve sarsıcı bir etkileşim yaratır (Buzan, 1983, s. 106). Bu durum, aktörlerin ulusal güvenlik kaygılarının birbirinden bağımsız değerlendirilemeyeceği kadar iç içe geçtiği karşılıklı bir güvenlik bağımlılığı yaratmaktadır. Bu karşılıklı bağımlılık ilişkisi, zamanla o coğrafyayı kendine özgü kuralları ve sınırları olan bir 'güvenlik kompleksi' yapısına dönüştürmektedir.

Tehdit yayılımı ve mesafe ile karşılıklı güvenlik bağımlılığı faktörlerine ek olarak, BGKT bir bölgenin ‘kompleks’ niteliği kazanmasında iki faktörden daha bahseder. Bunlardan ilki dostluk ve düşmanlık örüntüsüdür. Bu örüntüler, aktörlerin tarihsel süreçte birbirlerine karşı geliştirdikleri şüphe, korku ya da iş birliği gibi algılar üzerinden şekillenir. Bununla beraber, bölgesel güçlerin birbirini müttefik mi yoksa varoluşsal bir hasım mı olarak konumlandığını belirleyen temel unsur işlevi görür. Diğer faktör olan güvenlikleştirme iradesi ve ortak algı ise bölgeyi paylaşan aktörlerin belirli sorunları tehdit olarak tanımlamalarını ve güvenlikleştirme hususunda ortak bir algı zemininde buluşmalarını ifade eder (Buzan & Wæver, 2003, s. 45-46).

Bu yapısal faktörlerin eşzamanlı etkileşimi, güvenliği belirli stratejik düğüm noktaları üzerinde yoğunlaştırmakta ve aktörleri karşılıklı bir güvenlik ikilemi içine hapseden özerk bir bölgesel yapı inşa etmektedir. Bu kuramsal düzlemde güvenlik, yalnızca fiziksel sınırların korunmasına indirgenemez, kompleks içindeki etkileşim hatlarının ve enerji koridorları gibi stratejik alanların denetim altında tutulmasını da kapsamaktadır. Dolayısıyla BGKT, güvenliğin neden mekânsal bir karakter kazandığını ve enerji jeopolitiği gibi sektörel dinamiklerin nasıl karşılıklı bir güvenlik bağımlılığı ürettiğini açıklayan en kapsamlı analitik çerçeveyi sunmaktadır.

Tüm bu sektörel ve mekânsal dinamiklere ek olarak, BGKT bir güvenlik kompleksinin kendi iç yapısını da katmanlı biçimde analiz etmektedir. Buzan ve Wæver, bölgesel güvenlik dinamiklerinin tek bir boyuta indirgenemeyeceğini; yerel, devletlerarası, komplekslerarası ve küresel olmak üzere birbiriyle etkileşim hâlinde olan dört ayrı analiz düzeyinde biçimlendiğini savunur. Bu çerçevede teori; ilk olarak devletlerin iç siyasal kırılğanlıklarını ve rejim güvenliğini (yerel düzey), ikinci olarak kompleks içindeki bölgesel aktörlerin güç dağılımı ile tarihsel dostluk-düşmanlık örüntülerini (devletlerarası düzey) merceğe alır. Bunun da ötesinde, komşu güvenlik alanları arasındaki sınır aşan etkileşim hatlarını

(kompleksler arası düzey) ve son olarak büyük güçlerin bölgesel dengelere müdahale biçimlerini (küresel düzey) bütüncül bir analitik modelde birleştirir. (Buzan & Wæver, 2003).

Bu çok katmanlı yapı içinde teori, kompleksleri kendi içinde standart ve merkezli olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Standart komplekslerde güç dağılımı çok kutupludur ve askerî-siyasi güvenlik baskındır. Örneğin, Suudi Arabistan, İran ve İsrail gibi birden fazla rakip gücün rekabet ettiği Ortadoğu kompleksi bu türe girmektedir. Merkezli komplekslerde ise tek bir büyük güç ya da kurumsal yapı kompleksin bütünleşme derecesini belirlemektedir. Avrupa Birliği'nin kurumsal bütünleşmesiyle şekillenen Avrupa kompleksi buna örnek gösterilebilir. Teori ayrıca iki komplekse aynı anda kıyıdaş olan ancak kendi başına bağımsız bir kompleks oluşturmayan 'yalıtkan devlet' (insulator state) kavramını da literatüre kazandırmıştır. Bu devletler, komşu komplekslerdeki güvenlik dinamiklerinin birbirine sızmasını sınırlayan bir tampon işlevi görmektedir (Buzan & Wæver, 2003, s. 53-61).

Ortadoğu güvenlik kompleksi özelinde bu çerçeveye hem bölge içi güç mücadelesinin hem de bölgenin Afrika Boynuzu ve Güney Asya gibi komşu komplekslerle kurduğu etkileşimin aynı analitik model içinde değerlendirilebilmesine imkân tanımaktadır. Nitekim İran'ın Yemen üzerindeki nüfuz arayışı ve Bab el-Mandeb Boğazı'ndaki varlığı, Ortadoğu ile Afrika Boynuzu kompleksleri arasındaki bu mekânsal ve sektörel geçişkenliğin somut bir yansımasıdır.

2.2. Enerji güvenliği ve deniz yolları güvenliği

Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi'nin (BGKT) sunduğu genişletilmiş güvenlik perspektifi içerisinde enerji güvenliği, yalnızca klasik bir arz-talep mekanizması ya da ekonomik bir veri seti olarak değil, stratejik bir analiz alanı olarak ele alınmaktadır. Literatürde enerji güvenliği genel olarak bireylerin ve toplumların enerji ihtiyaçlarının kesintisiz, sürdürülebilir ve makul maliyetlerle karşılanması şeklinde tanımlanmaktadır (Çıtak & Kılınç Pala, 2016,

s. 86). Bununla birlikte, BGKT'nin sunduğu perspektif enerjiyi piyasa koşullarında alınıp satılan ticari bir meta olmanın ötesine taşımakta; enerjinin kesintiye uğraması durumunda devletin hayati fonksiyonlarını felç edebilecek stratejik bir beka unsuru olarak yeniden tanımlamaktadır. Bu noktada enerji güvenliği, Kopenhag Okulu'nun sektörel analiz yöntemi uyarınca salt ekonomik bir alan olmaktan çıkarılarak aktörlerin ulusal güvenlik stratejilerini birbirine düğümleyen bir sahaya dönüşmektedir. Bu nedenle enerjiye ilişkin güvenlik algıları bölgesel düzeyde birbirinden bağımsız ele alınamamaktadır (Palonkorpi, 2010, s. 16-17).

Söz konusu bu sektörel dönüşümün mekânsal düzlemdeki en somut tezahürü ise deniz yolları güvenliğidir. Küresel enerji ticaretinin büyük ölçüde deniz taşımacılığına dayanması ve petrol ile doğal gaz akışının önemli bir kısmının bu yollar üzerinden gerçekleşmesi (EIA, 2025), enerji güvenliğini doğrudan deniz iletişim hatlarının (SLOCs) korunmasına bağlı kılmaktadır. Bu bağımlılık ilişkisi, deniz yolları güvenliği kavramını da dönüştürmektedir. Literatürde deniz yolları güvenliği kavramına yönelik doğrudan bir tanım yoktur. Bu kavram, deniz alanlarında düzenin sağlanması ve çeşitli tehditlerin bertaraf edilmesini kapsayan geniş bir güvenlik alanı olan deniz güvenliği (Bueger, 2015, s. 160-161) ile deniz taşımacılığı ve enerji arz zincirinin sürekliliğini sağlayan temel deniz koridorlarını ifade eden deniz iletişim hatlarının (Sakhuja, 2001) kesişiminden hareketle kavramsallaştırılabilir. Dolayısıyla deniz yolları güvenliği kavramı, deniz alanlarında düzenin sağlanmasına odaklanan geleneksel çerçeveyi aşmakta; enerji geçiş güzergâhlarının korunmasını da kapsamına alarak hayati bir önem kazanmaktadır.

Bu çok katmanlı yapının BGKT perspektifinden taşıdığı temel anlam, enerji kaynaklarının küresel ölçekte eşitsiz dağılımı ve bu kaynakların taşınmasında sınırlı sayıdaki stratejik geçiş hatlarına duyulan zorunlu bağımlılıktır. Bu bağımlılık, güvenlik etkileşimlerinin belirli coğrafi hatlar ve stratejik darboğazlar (chokepoints) üzerinde yoğunlaşmasına yol açarak bu hatları

bölgesel istikrarın merkezine yerleştirmektedir. (Peele, 1997, s. 9-10). Bu alanlar, BGKT'nin 'karşılıklı bağımlılık' ve 'tehdit yayılımı' prensiplerinin en belirgin şekilde gözlemlendiği yapısal kırılganlık noktaları olarak öne çıkmaktadır.

Ortadoğu özelinde ise bu dinamikler, Basra Körfezi'nden Kızıldeniz'e uzanan hat boyunca belirginleşmektedir. Burada enerji ve deniz yolları güvenliği, bölgesel rekabetin ana eksenine hâline gelmektedir (bkz. Şekil 1). Bu hat üzerinde yer alan Hürmüz Boğazı, küresel petrol ticaretinin yaklaşık %20'sine ve küresel sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) ticaretinin de yaklaşık beşte biri, yani %20'sine ev sahipliği yapmaktadır. 2020-2024 döneminde boğazdan geçen günlük petrol hacmi ortalama 19-21 milyon varil/gün; 2025 döneminde de 14 milyon varil/gün seviyelerinde seyretmiştir (Cengiz 2026, 403, EIA 2026). Bu özelliklere sahip dar bir geçit olması nedeniyle Hürmüz, dünya enerji arzı açısından güvenlikleştirme süreçlerinin merkezinde yer almaktadır.

Şekil 1: Dünya enerji taşımacılığı ve deniz yolları



Kaynak: U.S. Energy Information Administration (EIA)

Benzer şekilde, Bab el-Mandeb Boğazı da Hürmüz'den çıkan enerji kaynaklarının Süveyş Kanalı üzerinden Avrupa ve Amerika pazarlarına ulaşabilmesinde işlevsel bir kilit noktası niteliği taşımaktadır. Nitekim Boğaz, günlük ortalama 8,7 milyon varil ham petrol ve petrol ürünü taşıyarak küresel deniz taşımacılığıyla yapılan petrol ticaretinin yaklaşık yüzde 10-12'sini karşılamaktadır (EIA, 2024).

İki boğaz, tek bir enerji ve ticaret koridorunun art arda gelen iki halkası niteliğindedir: Basra Körfezi'nden Hürmüz aracılığıyla açık denizlere ulaşan tankerler, Hint Okyanusu ve Aden Körfezi üzerinden Bab el-Mandeb'e ulaşmakta, buradan da Kızıldeniz ve Süveyş Kanalı yoluyla Akdeniz'e ve Avrupa pazarlarına geçmektedir. Dolayısıyla Bab el-Mandeb'de yaşanan bir kesinti, yalnızca bölgesel bir sorun olmaktan çıkarak Hürmüz'den çıkan akışın nihai varış noktasını da tıkamaktadır.

Bu iki boğazın açık tutulması, farklı aktör grupları için farklı gerekçelerle hayati önem taşımaktadır. Hürmüz Boğazı özelinde başta Suudi Arabistan, Irak, Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt, Katar ve İran olmak üzere Körfez'in petrol ve doğal gaz ihracatçısı devletleri için bu boğaz, ihracat gelirlerinin sürdürülebilirliği açısından ikame edilemez bir çıkış kapısı niteliği taşımaktadır. Zira Suudi Arabistan'ın Doğu-Batı Petrol Boru Hattı ve BAE'nin Habshan-Fujairah Hattı gibi kara alternatifleri dahi boğazdan geçen toplam hacmin ancak sınırlı bir bölümünü taşıyabilmektedir (Bayram, 2026, s. 8).

Talep ve tüketim cephesinde ise Hürmüz'den sevk edilen petrolün büyük bir kısmı Çin, Hindistan, Japonya ve Güney Kore başta olmak üzere Asya pazarlarına yönelmektedir. Bu durum, enerji arzında Orta Doğu'ya yüksek oranlarda bağımlı olan Asya ekonomileri için Hürmüz'ü kesintisiz büyüme ve ekonomik istikrarın temel ön koşulu hâline getirmektedir (Sevinç & Cihangir, 2026, s. 73-74).

Bab el-Mandeb ise yukarıda da değinildiği üzere farklı bir bağımlılık örüntüsü üretmektedir; boğaz, Körfez kaynaklı enerjinin Avrupa pazarlarına ulaşmasını sağlayan kritik güzergâh olması nedeniyle özellikle Avrupa ülkeleri için arz güvenliği açısından hayati bir önem taşımaktadır.

Bu çerçevede söz konusu deniz yolları, yalnızca ekonomik birer koridor değil; bölgesel güç mücadelesinin enerji jeopolitiği üzerinden yeniden üretildiği ve aktörlerin birbirine karşı asimetrik üstünlük kurmaya çalıştığı birer rekabet sahasıdır. Bu jeostratejik kurgu içerisinde Yemen, her iki kritik darboğaza olan fiziksel yakınlığıyla, enerji güvenliği ile bölgesel rekabetin kesiştiği ve aktörlerin stratejilerinin birbirinden bağımsız analiz edilemediği yapısal bir kilit noktası hâline gelmektedir.

3. Yemen'in Jeostratejik Önemi

Yemen'in Ortadoğu bölgesel güvenlik kompleksinin mekânsal dinamikleri içerisinde taşıdığı jeostratejik ağırlık, büyük ölçüde coğrafi konumundan kaynaklanmaktadır. (bkz. Şekil 2). Arap Yarımadası'nın güney ucunda, Bab el-Mandeb Boğazı'na kıyıdaş olan Yemen, Kızıldeniz'i Aden Körfezi üzerinden Hint Okyanusu'na bağlayan ana deniz hattının odağında yer almaktadır. Bu güzergâh, Basra Körfezi'nden çıkan enerji kaynaklarının Hürmüz Boğazı aracılığıyla açık denizlere ulaşmasının ardından, Süveyş Kanalı yoluyla Avrupa pazarlarına aktarıldığı kritik bir enerji ve ticaret koridoru niteliği taşımaktadır. Söz konusu konum, ülkeyi salt yerel bir aktör olmaktan çıkarmakta; Afrika, Ortadoğu ve Asya arasındaki enerji akışlarının kesiştiği bir transbölgesel geçiş sahasına dönüştürmektedir. (Semin, 2017, s. 90-91).

Özellikle Bab el-Mandeb Boğazı, bu koridorun sürekliliğini sağlayan kritik bir eşik olması nedeniyle küresel enerji güvenliğinde hayati bir rol oynamaktadır. Nitekim bu hat üzerinde meydana gelebilecek herhangi bir kesinti, enerji arz güvenliğini doğrudan etkileyerek maliyetlerin artmasına ve lojistik güzergâhların

istikrarsızlaşmasına yol açma potansiyeline sahiptir (Yılmaz Şahin & Kocatepe, 2022, s. 48). Bu durum, söz konusu darboğazı yalnızca bölgesel bir su yolu olmaktan çıkarak küresel ekonomik sistemin en hassas kırılma noktalarından biri hâline getirmektedir.

Şekil 2. Yemen'in Siyasi Haritası



Kaynak: Central Intelligence Agency (CIA)

BGKT perspektifinden Yemen, güvenlik etkileşimlerinin coğrafi hatlar boyunca yoğunlaştığı bir sahayı temsil etmektedir. Teorinin coğrafi yakınlık ve karşılıklı bağımlılık ilkeleri uyarınca, söz konusu taşıma hattı, yalnızca ticari bir güzergâh değil, bölgesel rekabetin mekânsal olarak gerçekleştiği bir güvenlik koridorudur. Bu bütünleşik yapı içerisinde Yemen'in değeri kendi iç kapasitesinden ziyade, küresel enerji mimarisi üzerindeki bu 'transit kontrol' potansiyelinden beslenmektedir.

Ancak Yemen'in uzun yıllardır boğuştuğu otorite boşluğu ve toplumsal kırılma noktaları bu jeostratejik avantajı bir güvenlik açığına dönüştürmektedir. Söz konusu yapısal zayıflık, ülkeyi bölgesel güçlerin nüfuz mücadelesine karşı savunmasız bırakırken; rekabetin doğrudan çatışma yerine asimetrik yöntemlerle yürütüldüğü bir

mücadele sahasına dönüştürmektedir (Kurt, 2019, s. 313-314). Bu bağlamda bu yapı özellikle İran'ın bölgesel stratejisinde merkezi bir işlev görmekte; Tahran'ın rekabet alanını Basra Körfezi'nden Kızıldeniz'e, enerji ve deniz ticaret yolları üzerinden genişletmesine olanak tanımaktadır.

4. İran'ın Yemen Politikası ve Mekânsal Stratejisi

4.1. İran'ın bölgesel stratejisi

İran'ın bölgesel güvenlik kompleksine yönelik yaklaşımı yapısal bir dışlanmışlık algısı ve bu algı uyarınca geliştirdiği yöntemler bütünü üzerinden şekillenmektedir. Tahran, Ortadoğu güvenlik mimarisi içerisinde kendisini yalnızca siyasal bir rakip değil, aynı zamanda jeopolitik olarak kuşatılmış bir aktör olarak konumlandırmaktadır. Bu algının temelinde 1979 İslam Devrimi ile birlikte bölge jeopolitiğinde meydana gelen köklü ideolojik ve sistemsel kırılmalar yer almaktadır (Ahmadian, 2023). İran, devrim ile birlikte teokratik bir yönetim modeli benimsemeye başlayarak Batı ile olan yapısal ilişkilerini radikal bir biçimde koparmış; ABD ile yaşanan başta 1979 Rehineler Krizi ve ardından gelen nükleer program gerilimleri gibi diplomatik krizler ile hemen ardından gelen yaptırımlar ülkenin uluslararası sistemle entegrasyonunu ciddi ölçüde sınırlandırmıştır (Sarı, 2015, s. 126-127).

1979 sonrasında Tahran, kimliksel ve ideolojik parametrelerini yeniden inşa ederek dış politika söyleminde salt statükoyu koruma yerine devrim ilkelerinin sınır ötesi yayılımını öngören 'devrim ihracı' doktrinini benimsemiştir. Temelde dünyadaki ezilmiş halkların haklarını savunma misyonuyla meşrulaştırılan bu yaklaşım, bölge devletlerindeki yerel toplumsal dinamiklere nüfuz ederek, Tahran'ın rakiplerine karşı doğrudan askerî çatışma riskine girmeden sınır ötesi bir etki alanı inşa etmeyi öngörmektedir (Sanyürek, 2018, s. 201). Bu doktriner yapı, İran için yalnızca ideolojik bir tercih değil, bölgesel rakiplerini kendi sınırlarından

uzakta dengelemeyi amaçlayan stratejisinin kuramsal zeminini oluşturmuştur.

Söz konusu politika, İran'ın bölgesel statükoyu dönüştürmeye yönelik revizyonist bir aktör olarak algılanmasına yol açmıştır. Zira Tahran, bu yaklaşım doğrultusunda yalnızca mevcut güç dengesine uyum sağlamanın aksine, bölgedeki Batı destekli güvenlik mimarisini ve ittifak ilişkilerini kendi stratejik ve ideolojik öncelikleri lehine yeniden yapılandırmayı hedeflemiştir (Grumet, 2015, s. 73). Bu durum, başta Körfez ülkeleri olmak üzere bölge devletlerinde güçlü bir tehdit algısı yaratarak İran'a karşı kolektif bir denge arayışını ve ABD destekli güvenlik düzenlemelerinin güçlenmesini beraberinde getirmiştir (Halhalli, 2014, s. 90-91). Dolayısıyla İran'ın çevrelenmişlik algısı, aslında yalnızca bir söylemden ibaret olmayıp bölgesel güç dengeleri tarafından beslenen yapısal bir duruma dayanmıştır.

Maruz kalınan bu yapısal kuşatılmışlık, İran'ın güvenlik doktrinini doğrudan güç mücadelesi yerine, çevresel alanlar üzerinden etki üretmeye dayalı hibrit, esnek ve dolaylı araçlara yöneltmiştir (Konukçu, 2018, s. 76). Bu bağlamda Tahran'ın benimsediği yaklaşım, literatürde 'asimetrik dengeleme' (asymmetric balancing) olarak kavramsallaştırılan stratejiyle örtüşmektedir. Söz konusu stratejik yaklaşım, genel olarak devletlerin kendilerinden daha güçlü rakiplere karşı doğrudan herhangi bir güç mücadelesine girmek yerine yerel vekil aktörler, düşük maliyetli teknolojiler ve çevresel alanlar üzerinden rakiplerinin güvenlik maliyetlerini artırmayı ve hareket alanını sınırlandırmayı hedeflediği bir strateji olarak tanımlanmaktadır (Paul, 2004, s. 14-17). Bu asimetrik kapasite, yerel devlet dışı silahlı grupların desteklenmesi, balistik füze ve İnsansız Hava Aracı (İHA) teknolojilerinin yayılımı ile kritik enerji altyapılarının ve stratejik deniz iletişim hatlarının (SLOCs) hedef alınması pratikleri üzerinden somutluk kazanmaktadır (Ajili & Rouhi, 2019, s. 14149). Özellikle küresel enerji piyasalarının kısıtlı sayıdaki stratejik darboğaza (chokepoints) olan yapısal bağımlılığı,

İran’a küresel ölçekte karşılık bulabilecek alternatif baskı sahaları sunmaktadır.

İran’ın konumuna bakıldığında, İran’ın küresel petrol ticaretinin yaklaşık beşte birinin gerçekleştiği Hürmüz Boğazı üzerinde (IEA, 2022) mutlak bir jeostratejik avantaja sahip olduğu görülmektedir. Ancak bu avantaja rağmen bu boğazın küresel şahdamarı niteliği taşıması, Carter Doktrini çerçevesinde bölgede yoğun bir ABD askerî varlığını ve Körfez merkezli güvenlik düzenlemelerini beraberinde getirmektedir (Tur, 2021, s. 2655). Hürmüz’deki bu yoğun güvenlikleştirme faaliyetleri, İran’ın bu boğazı sürdürülebilir bir baskı aracına dönüştürme kabiliyetini yapısal olarak sınırlandırmaktadır (Elçi, 2019, s. 165-166). Bu kısıtlama, Tahran’ı stratejik bir mekânsal kayma ile maliyeti düşük ve inkâr edilebilirliği yüksek Yemen sahasına taşımaktadır. Bu yönelim, İran’a Hürmüz’deki olası bir mutlak kriz anında, Bab el-Mandeb üzerinden rakiplerini çift taraflı bir kıskaca alma imkânı tanıyarak stratejik bir derinlik kazandırmaktadır.

4.2. İran-Husi ittifakı ve vekil stratejisi

İran’ın bölgesel güvenlik kompleksindeki yapısal kısıtlılıklarını aşmak adına Yemen’i stratejik bir odak noktası olarak belirlemesi, rasyonel bir mekânsal hesaplamaya dayanmaktadır. Tahran, Hürmüz Boğazı’nda yaşanacak doğrudan bir askerî sürtüşmenin getireceği devasa maliyeti ve uluslararası sorumluluğu üstlenmek yerine, bu gerilimi Bab el-Mandeb hattına kaydırmayı tercih etmektedir. İran’ın bu hareketinin temel dayanağı aslında inkâr edilebilirlik ilkesiyle örtüşmektedir (Bryjka, 2020, s. 6). Söz konusu ilke çerçevesinde Tahran, bütün operasyonel yükü Husilere devrederek hem bölgesel statükoyu sarsmakta hem de doğrudan bir devletlerarası çatışmanın beraberinde getireceği siyasi ve askerî maliyetlerden kendini diplomatik bir mesafeye korumaktadır. Bu hamle, başta Suudi Arabistan olmak üzere statüko yanlısı güçleri ciddi bir ikileme karşı karşıya bırakmıştır. Örneğin, daha önce tüm dikkatini Basra Körfezi hattına yoğunlaştıran Riyad, savunma kaynaklarını güney sınırlarına

da yaymak zorunda kalarak çözülmesi güç bir güvenlik açmazıyla karşı karşıya kalmıştır (Semin, 2017, s. 91).

Bu stratejik mantık doğrultusunda Yemen, Tahran'ın söz konusu stratejisini sahaya yansıttığı en kritik çevresel alanlardan biri haline gelmiştir. Ülkenin bu işlevdeki kilit rolü, daha önce de bahsedildiği gibi Hürmüz'ün Carter Doktrini ile örülmüş, aşırı güvenlikleştirilmiş yapısından kaynaklanmaktadır (Tur, 2021, s. 2655). ABD'nin yoğun varlığı nedeniyle Hürmüz'de manevra alanı kısıtlanan İran, Bab el-Mandeb'e kıyıdaş olan Yemen sayesinde uluslararası baskının görece daha esnek olduğu alternatif bir alan kazanmıştır. Böylece Tahran, güvenlik etkileşimlerini Hürmüz'ün dar sınırlarından çıkarıp Kızıldeniz ve Süveyş Kanalı üzerinden küresel piyasalara uzanan hat boyunca çeşitlendirme imkânı bulmuştur. Oluşan bu tabloya BGKT perspektifinden bakıldığında, güvenlik etkileşimlerinin yalnızca merkezde yoğunlaşmadığını, aynı zamanda çevresel alanlara yayıldığını ortaya koymaktadır. İran'ın Yemen'i bu stratejik mantıkla araçsallaştırması, enerji ve deniz ticaret yolları üzerindeki rekabeti merkez bölgelerin çok ötesine taşımaktadır.

Öte yandan Yemen'in bu tercihte belirleyici olan bir diğer boyutu ise Yemen'in içsel sosyo-politik çözülmesi ve devlet yapısındaki kronik zafiyetleridir. Zira Yemen, merkezi otoritenin fiilen çözüldüğü bir başarısız devlet görünümü sergileyerek, İran'ın asimetrik yöntemlerini sergileyebileceği ideal bir zemin oluşturmuştur (Şeker, 2021, s. 468). Irak veya Lübnan gibi görece kurumsallaşmış yapıların aksine, Yemen'deki güç boşluğu İran'ın herhangi bir resmî engelle karşılaşmaksızın lojistik ağlarını kurmasına olanak sağlamıştır. Bu yapısal boşluk, İran'ı bölgenin en dinamik yerel aktörlerinden biri olan Husi hareketiyle (Ensarullah) stratejik bir yakınlaşmaya yöneltmiştir.

Husi hareketi, genel olarak Yemen'in kuzeyinde ortaya çıkan, Zeydi-Şii kimliğine dayalı siyasal ve askeri bir oluşumdur. 1990'lı yıllarda, Zeydi toplulukların siyasal temsiline sınırlı kalması ve kültürel

kimliklerinin geri plana itilmesine tepki olarak ortaya çıkmıştır. 2004-2010 yılları arasında merkezi hükümet ile Saada Savaşları olarak bilinen çatışmalar ve 2011 Arap Baharı hareketi, Husilerin yerel bir harekettten örgütlü bir silahlı aktöre dönüşmesinde belirleyici olmuştur. 2014 yılında ise başkent Sana'yı ele geçirerek ülke siyasetinde merkezi bir güç odağı hâline gelmiştir (Arı, 2015, s. 5-7).

Başkentini ele geçirilmesi Yemen'deki iç dengeleri altüst etmiş ve Suudi Arabistan liderliğindeki statüko yanlısı güçler için varoluşsal bir güvenlik tehdidi doğurmuştur. Riyad, Husilerin bu ani yükselişini Yemen'in bir 'İran uydusu' hâline gelmesi ve kendi güney sınırlarının Tahran tarafından kuşatılması olarak okumuştur. Bu güvenlik kaygısıyla, devrik hükümeti yeniden tesis etmek ve İran'ın bölgesel yayılmacılığını sınırlamak amacıyla 2015 yılında Suudi Arabistan liderliğinde çok uluslu bir koalisyon müdahalesi (Kararlılık Fırtınası Operasyonu) başlatılmıştır (Arslan, 2015, s. 38).

Bu askeri müdahalenin başlaması, Husilerin yıllardır savunduğu ideolojik iddiaların kendi tabanlarında bir nevi ispatı haline gelmiş ve hareketin radikalleşme sürecini hızlandırmıştır. Nitekim Husiler, Suudi Arabistan'ı bölgesel statükonun koruyucusu, ABD ve Batılı müttefiklerini ise bu düzenin arkasındaki asıl güçler olarak konumlandırmışlardır. Operasyonla beraber güçlenen bu düşman algısı, çatışmanın boyutunu da değiştirmiştir. Çatışma, yerel bir iktidar kavgasından çıkarak küresel ticaret yollarını ve Batı merkezli deniz güvenliği mimarisini hedef alan sistemik bir meydan okuma seviyesine taşınmıştır. Bunun yanında Koalisyonun yaptığı operasyon, Husi hareketinin ilerleyişini sınırlasa da uzun vadede Yemen'deki güç boşluğunu derinleştirerek çatışmayı kalıcı bir hale sürüklemiş ve ülkeyi İran'ın bölgedeki en büyük rakibi olan Suudi Arabistan ile onun müttefiklerinden oluşan bölgesel aktörler arasındaki dolaylı rekabetin merkezî bir sahasına dönüştürmüştür.

Tam bu noktada Tahran, Husilerin yerel direniş gücünü ve Batı karşıtı duruşunu, kendisinin oluşturduğu, ABD ile İsrail karşıtı aktörleri bir araya getiren gayriresmî bir bölgesel ağ niteliği taşıyan Direniş Eksenini stratejisinin bir parçası haline getirmiştir (Cingöz, 2026, s. 106). Strateji sahada bizzat savaşmak yerine operasyonel yükü ve riski vekil aktörlere devrederken maliyeti doğrudan rakiplere yüklemeyi hedefleyen asimetrik bir model üzerine kuruludur. Bu noktada Tahran, Husilere kapasite transferi, teknik danışmanlık ve stratejik rehberlik sağlamaya başlamıştır. Yemen'deki güvenlik boşluğu ikili ilişkiyi ideolojik bir sempatiden kurumsallaşmış askeri ve bölgesel ortaklığa dönüştürmüştür. Bu ortaklık kapsamında İran, düşük maliyetli füze sistemleri ve insansız hava araçları (İHA) aracılığıyla rakiplerin milyarlarca dolarlık konvansiyonel savunma yatırımlarını maliyet-etkinlik bakımından işlevsiz bırakmayı hedeflemiştir (Juneau, 2021, s. 4-9). Bu hedefler doğrultusunda sağlanan destekler, zamanla bazı somut olaylarda görünürlük kazanmış; bu vakaların sonuçları durumun vahametini ortaya koyarak enerji ve deniz yolları güvenliğinin önemini yeniden tanımlamıştır.

5. Stratejik Kaldıracın Sahadaki Yansımaları: Vaka Analizi

Bir önceki bölümde işlenen kapasite transferi ve doktrinel uyum, bu aşamada teorik bir tasarımın ötesine geçerek rakip aktörlerin ekonomik ve stratejik ağırlık merkezlerini hedef alan somut operasyonlara dönüşmüştür. İran ile Husiler arasında tesis edilen asimetrik iş birliği, Yemen sahasını bölgesel güvenlik kompleksinin en işlevsel stratejik kaldırıcı hâline getirmiştir. Bu kaldıracın sahadaki yansımaları karasal enerji tesislerinden deniz lojistik hatlarına uzanan ve kademeli bir tırmanma mantığı izleyen dört temel vaka üzerinden analiz edilmektedir. Analiz süresince her bir vaka, yalnızca operasyonel bir başarı ya da başarısızlık olarak değil, İran'ın mekânsal dengeleme stratejisinin hangi boyutunu test ettiği ve BGKT açısından ne anlama geldiği soruları ekseninde değerlendirilmektedir.

5.1. Birinci safha: menzil ve stratejik sinyal; 2017 Riyad saldırısı

Söz konusu vakalardan ilki 4 Kasım 2017'de Husiler tarafından Suudi Arabistan başkenti Riyad'ı hedef alan balistik füze atışıdır. Füze, Kral Halid Uluslararası Havalimanı yakınlarında Suudi hava savunma sistemleri tarafından imha edilmiş; herhangi bir can kaybı ya da altyapı hasarı gerçekleşmemiştir (BBC, 2017).

Saldırı operasyonel olarak başarısız olsa da buradaki esas mesele, cephe hattından yaklaşık 900-1.000 km derinlikteki bir başkentin hedef alınabilmesi ve kullanılan sistemlerin İran kaynaklı füze teknolojisiyle taşıdığı teknik benzerliklerdir. Bu durum bu saldırının arkasında İran'ın olduğuna dair iddiaları gündeme getirmiştir. Bunun nedeni operasyon için kullanılan kapasitenin kendi imkânlarıyla elde edemeyeceği inancı ve İran'ın yürüttüğü asimetrik dengeleme stratejisidir. Ancak bu iddialar doğrudan ispatlanamamıştır.

BGKT'nin coğrafi yakınlık ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde ise operasyonun bölgesel güvenlik kompleksi üzerindeki dönüştürücü etkisi daha da belirginleşmektedir. Yemen ile Suudi Arabistan arasındaki coğrafi yakınlık, tehdidin sınır bölgelerinde kalmayıp ülkenin siyasi ve sembolik merkezine ulaşmasına zemin hazırlamış; bunun bir sonucu olarak Riyad'ın güvenlik gündemi, Körfez odaklı tek eksenli yapısından çıkarak çok cepheli bir savunma anlayışına evrilmek zorunda kalmıştır. Bu dönüşümle birlikte karşılıklı güvenlik bağımlılığı daha önce hiç hissedilmemiş bir yoğunlukla Suudi stratejik hesaplarının merkezine yerleşmiştir. Tehdit yayılımı ilkesi açısından ise bu olay, güvenlik etkileşimlerinin doğrudan temas bölgelerinin çok ötesine taşınabileceğini büyük ölçekte belgeleyen kritik bir eşik niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla bu vakanın analitik değeri operasyonun başarısında değil; Yemen'i Suudi Arabistan'ın çevre meselesinden stratejik önceliğine taşıyan ve bölgesel güvenlik kompleksinin coğrafi mantığını fiilen yeniden çizen dönüşüm etkisinde yatmaktadır.

5.2. İkinci safha: deniz boyutunun testi; 2018 Bab el-Mandeb müdahaleleri

Analizin kritik bir halkasını oluşturan ikinci vaka ise güvenlik etkileşimlerinin karasal çatışma alanlarından deniz iletişim hatlarına (SLOCs) nasıl sıçradığını doğrudan belgelemektedir. 2018 yılında Suudi liderliğindeki koalisyon Yemen'in en büyük limanı olan Hüdeyde'ye saldırı düzenlemiştir. Bu saldırının arkasında Husilerin dış destek ve lojistik ağlarını kesmek, özellikle İran kaynaklı olduğu iddia edilen askeri ekipman ve teknolojinin Yemen'e girişinde kritik bir rol oynaması, bu hamleyi stratejik açıdan öncelikli hâle getirmiştir (Salisbury, 2018).

Bu operasyon karşısında Husilerin karşı hamle olarak Bab el-Mandeb Boğazı'ndan geçen ticari deniz trafiğini hedef alması, çatışmanın ölçeğini artırmıştır. Husiler bu süreçte Boğaz'dan geçen tankerlere yönelik saldırılar düzenleyerek transit geçişleri geçici olarak sekteye uğratmış ve koalisyonun karasal askeri baskısına küresel enerji güvenliğini riske atan bir deniz stratejisiyle yanıt vermiştir (BBC, 2018).

Bu hamlenin taşıdığı analitik ağırlık, yalnızca taktiksel bir karşılık olmasında değil, güvenlik rekabetinin karasaldan denizsele sıçradığı niteliksel kırılmayı temsil etmesinde yatmaktadır. Husiler'in karasal bir baskıya karşılık olarak Bab el-Mandeb'i stratejik bir baskı aracına dönüştürebilmesi, kendi mevcut kapasitesini aşan bir deniz stratejisi gerektirmekte ve İran'ın mekânsal dengeleme hedefiyle — rekabeti Hürmüz'den Bab el-Mandeb'e taşıyarak çift yönlü bir deniz baskısı zemini oluşturma — yapısal olarak örtüşmektedir. Bu örtüşme, doğrudan bir müdahale iddiasından bağımsız olarak, Yemen sahasının İran'ın bölgesel stratejisinde bir deniz baskı aracına dönüşme sürecinin erken ve belirgin göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilir.

Bölgesel güvenlik kompleksi açısından ise bu dönüşüm belirleyici bir eşiği simgelemektedir: Hüdeyde ablukası salt insani bir kriz

olmaktan çıkmış, Bab el-Mandeb üzerindeki tehdidin enerji arz güvenliğini doğrudan hedef almasıyla birlikte kompleksin lojistik ve enerji boyutunu etkileyen aktif bir güvenlik değişkenine dönüşmüştür. BGKT'nin karşılıklı güvenlik bağımlılığı ilkesi çerçevesinde deniz iletişim hatları üzerindeki tehditler kara sınırlarının çizdiği coğrafi kısıtlamayı aşarak, bu boğazdan geçen enerji ve ticaret akışlarına bağımlı Afrika'dan Avrupa'ya, Asya'dan Körfez'e bağımlı geniş bir aktör kitlesini güvenlik etkileşim ağına dahil etmektedir. Bu durum, deniz güvenliğinin küresel bağlantısallık üzerinden genişleyen doğasını da somut biçimde yansıtmaktadır (Bueger, 2015).

5.3. Üçüncü safha: Enerji altyapısına asimetrik darbe; 2019 Abqaiq-Khuraiss saldırıları

Asimetrik kapasitenin enerji güvenliği paradigması üzerindeki dönüştürücü etkisini en çarpıcı biçimde gözler önüne seren üçüncü vaka, 14 Eylül 2019'da Suudi Arabistan'ın enerji altyapısını hedef alan Abqaiq-Khuraiss operasyonudur. Alçak irtifadan yaklaşan İHA sürüleri ve seyir füzelerinin eşzamanlı kullanıldığı bu operasyon, Suudi Aramco'nun dünyanın en büyük ham petrol işleme tesisi olan Abqaiq kompleksini ve Khuraiss petrol sahasını hedef almıştır (Guardian, 2019).

Saldırının ürettiği ekonomik etki, modern enerji tarihindeki en büyük günlük arz kesintilerinden biri olarak kayda geçmiştir. CSIS'in değerlendirmesine göre operasyon, günlük 5,7 milyon varillik üretimi — Suudi Arabistan çıktısının yaklaşık yüzde ellisini ve küresel arzın yüzde beşini — tek gecede durma noktasına getirmiştir. Bu rakam; İran Devrimi, Irak işgali ve 2002-2003 Venezuela petrol grevi gibi tarihsel enerji krizlerinin yarattığı üretim kayıplarını dahi geride bırakmaktadır (Verrastro & Stanley, 2019). Brent ham petrol fiyatı tek seansta 60 dolardan 69 dolara yükselerek modern petrol tarihinin en sert tek günlük fiyat artışını kaydetmiştir (Krane & Finley, 2019).

Bu vakanın İran'ın bölgesel stratejisi, bölgesel güvenlik kompleksinin dönüşümü ve enerji güvenliği açısından taşıdığı analitik ağırlık birbirinden koparılamaz biçimde iç içe geçmektedir. Saldırılarda İran'ın doğrudan müdahalesine dair kesin bir kanıt bulunamamıştır. Ancak kullanılan sistem ve araçların İran menşeli teknolojilerle örtüşmesi ve Yemen sahasıyla sınırlı olmayan operasyonel bir kapasiteye işaret etmesi, İran'ın asimetrik dengeleme stratejisinin bu operasyonda ne denli uyum içerisinde olduğunu açıkça ortaya koymuştur (Cordesman, 2019). Nitekim milyarlarca dolarlık hava savunma altyapısının bu saldırıyı önleyememesi, asimetrik kapasitenin konvansiyonel caydırıcılık mantığının sınırlarını görünür kıldığını ve rakipler üzerinde kalıcı bir güvenlik açmazı yaratabildiğini somut biçimde ortaya koymuştur.

Bu noktada İran'ın stratejisinin en belirleyici özelliği de açığa çıkmaktadır: Strateji, düşük maliyetle yüksek etki üretme ile sınırlı olmamakta, daha önce bahsedilen inkâr edilebilirlik yaklaşımı ile sorumluluk atfını yapısal olarak belirsizleştirmeye dayanmaktadır. Zira İran her türlü sorumluluğu reddetmiş, bu belirsizlik ise vekil angajmanını salt bir araç olmaktan çıkararak İran'ın bölgesel konumunun kurucu bir bileşenine dönüştürmüştür.

BGKT açısından bu operasyon birden fazla ilkenin eşzamanlı işlediği bir vakadır. Teorinin tehdit yayılımı ilkesi açısından saldırı, güvenlik etkileşimlerinin artık yalnızca üretim sahasının çevresiyle sınırlı olmadığını, rafineriden piyasaya, taşımacılıktan sigorta sistemlerine kadar küresel tedarik zincirinin farklı halkalarında ortaya çıkabileceğini göstermiştir. Bu durum, karşılıklı güvenlik bağımlılığı ilkesi çerçevesinde tek bir operasyonun küresel enerji piyasalarında yarattığı ani şokun, coğrafi olarak uzak aktörleri dahi kompleksin güvenlik dinamikleriyle doğrudan ilişkilendirmesine yol açmıştır. Bununla beraber, enerji altyapısı bu saldırıyla birlikte ekonomik bir varlık olmaktan çıkmış, varoluşsal tehdidin somutlaştığı bir güvenlik nesnesine dönüşerek bölgesel güvenlik kompleksinin aktif ve belirleyici bir bileşeni olarak yeniden

tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu vaka, İran'ın stratejik hesabını, kompleksin yapısal dönüşümünü ve enerji güvenliğinin bölgesel rekabetteki belirleyici rolünü tek bir operasyon üzerinden birleştiren en güçlü ampirik kanıt niteliğini taşımaktadır.

5.4. Lojistik hatların hedeflenmesi; 2023-2024 Kızıldeniz saldırıları

Stratejinin nihai evrimini ve niteliksel dönüşümünü temsil eden dördüncü vaka, 2023 yılının sonundan itibaren sistematik bir saldırı kampanyasına dönüşen Kızıldeniz krizidir. 7 Ekim 2023'te Hamas'ın İsrail'e yönelik operasyonunun akabinde Husiler, 19 Kasım 2023'ten itibaren Bab el-Mandeb Boğazı'ndan geçen ticari gemilere yönelik kapsamlı bir deniz saldırısı başlatmıştır. Başlangıçta İsrail bağlantılı taşıyıcılarla sınırlı tutulan hedefleme politikası, kısa sürede 'İsrail limanlarına seyreden tüm gemileri' kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Saldırıları füzeler, uzun menzilli İHA'lar ve tek kullanımlık insansız deniz araçlarını kapsayan gelişmiş bir silah portföyüyle icra edilmiştir (BBC, 2023).

Saldırıların deniz taşımacılığı ve enerji akışları üzerindeki etkileri hem anlık hem de yapısal nitelik taşımaktadır. Bab el-Mandeb'den günlük geçen petrol miktarı 8,7 milyon varilden yaklaşık 4 milyon varile gerilemiş (EIA, 2024); buna bağlı olarak Süveyş Kanalı fiilen işlevsizleştirilmiştir. Kanal fiziksel olarak kapanmamış olmakla birlikte, Bab el-Mandeb'den geçemeyen gemilerin Süveyş'e ulaşamaması nedeniyle transit ticaret hacmi gerilemiştir. 2023 yılına kıyasla kanal gelirleri yaklaşık %60 oranında azalarak 10 milyar dolar seviyesinden 4 milyar dolar civarına gerilemiştir (Euronews, 2024). Yine lojistik maliyet yapısı da bu saldırılardan büyük ölçüde etkilenmiştir. Saldırıları nedeniyle başlıca küresel taşımacılık şirketleri güzergâhlarını Ümit Burnu'na yönlendirmek zorunda kalmıştır. (Demirtaş, 2024, s. 10-11).

EIA verileri de bu durumu daha görünür kılmıştır. Verilere göre, Ümit Burnu üzerinden taşınan ham petrol ve petrol ürünleri hacmi 2023 yılında günlük ortalama 6,0 milyon varil iken, Kızıldeniz'deki

saldırıların yoğunlaştığı 2024 yılının ilk sekiz ayında günlük 9,2 milyon varile yükselmiştir (EIA, 2024). Afrika kıtasının güneyinden dolanan bu alternatif güzergâh, Bab el-Mandeb ve Süveyş hattına kıyasla gemi seyrine ek süre eklemekte; bu durum yakıt tüketimini, navlun bedellerini ve sigorta maliyetlerini belirgin biçimde artırarak küresel tedarik zincirlerinde yapısal bir maliyet kalıcılığı yaratmaktadır.

Nitekim bu maliyet kalıcılığının geçici bir kriz tepkisinden ibaret olmadığını gösteren bir diğer veri de 2025 Mayıs ayı başında Süveyş Kanalı'ndan geçen ticaret hacminin hâlâ 2023 ortalamasının yaklaşık yüzde 70 altında seyretmesidir; bu durum, gemilerin güvenlik gerekçesiyle Ümit Burnu rotasını kalıcı bir alternatif olarak benimsediğini göstermektedir. Bu rota değişikliği yalnızca seyrin süresini uzatmakla kalmamış, gemilerin liman uğrak düzenlerini de yeniden şekillendirerek lojistik zincirin işleyişini yapısal olarak dönüştürmüştür (Bayer, 2026, s. 12).

İran'ın bölgesel stratejisi açısından bu kriz, Yemen sahasının bir kaldıraç olarak kullanılmasının en olgun evresini temsil etmektedir. Önceki safhalarda enerji üretim altyapısı ve kentsel merkezler hedef alınırken, bu aşamada hedef doğrudan küresel lojistik ağların kendisine, yani üretimin değil, dağıtımın omurgasına kaymıştır. Husilerin bu operasyonda kullandığı gelişmiş silah profili dikkate alındığında, mevcut kapasitesini aşan bir operasyonel profil sergilediği izlenimi vermekte ve İran'ın Bab el-Mandeb'i Hürmüz'ü tamamlayan ikinci bir baskı kolu olarak konumlandırmaya dayalı mekânsal dengeleme stratejisiyle yapısal olarak örtüşmektedir. Ancak bu örtüşme, daha önce vurgulandığı üzere, doğrudan bir operasyonel koordinasyonu kanıtlamamaktadır.

Deniz yolları güvenliği açısından ise bu vaka, literatürde köklü bir varsayımın fiilen sorgulanmasına yol açmıştır. Uluslararası ticaret gemilerinin güvenli geçiş hakkının devlet dışı aktörler tarafından bu ölçekte ve bu süre boyunca sistematik biçimde sekteye

uğratılabileceği, daha önce teorik bir kaygıdan ibaretti. Oysa bu kriz, ticaret gemilerini silahlı koruma zorunluluğu, katmerleşen sigorta primleri ve rota değişikliklerinin yarattığı yapısal maliyetlerle yüzleştirerek, küresel deniz düzeninin devlet dışı bir aktör tarafından kalıcı biçimde tehdit edilebileceğini somut bir gerçekliğe dönüştürmüştür.

BGKT perspektifinden ise Kızıldeniz Krizi, teorinin coğrafi yakınlık ilkesini en zorlu biçimde sınavan örneği sunmaktadır. BGKT, güvenlik etkileşimlerinin coğrafi temas hatları boyunca yoğunlaştığını ve tehdit algılarının mesafeyle ters orantılı biçimde yayıldığını öngörür. Oysa bu vakada etkilenen aktörlerin önemli bir bölümü; Avrupa tedarik zincirleri, Asya ihracatçıları ve Süveyş Kanalı gelirlerine bağımlı Mısır, Bab el-Mandeb'e coğrafi olarak yakın değildir. Ancak bu aktörler boğazdan geçen ticaret ve enerji akışlarına ekonomik olarak derinden bağımlıdır. Dolayısıyla bölgeden ne kadar uzak olsalar da olaylardan doğrudan etkilenmekte ve bu durum, coğrafi mesafenin tehdit yayılımı üzerindeki sınırlayıcı etkisini önemli ölçüde zayıfladığını göstermektedir. Başka bir ifadeyle, bu vakada tehdit, coğrafi temas hatları üzerinden değil, küresel enerji ve ticaret bağımlılığı ağları üzerinden yayılmıştır.

Bu durum, BGKT'nin coğrafi yakınlık ilkesinin belirli bağlamlarda yeniden düşünülmesi gerektiğine işaret etmekte ve özellikle enerji ile deniz yolları güvenliği ekseninde teorinin analitik kapsamının genişletilebileceğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu vaka, İran'ın Yemen üzerinden inşa ettiği stratejik kapasitenin bölgesel bir baskı aracından küresel ölçekte etki üreten bir kaldıraç hâline geldiğini gösterirken, enerji ve deniz yolları güvenliğinin bölgesel güvenlik kompleksinin önemli yapısal bileşenleri olduğunu ampirik düzeyde güçlü biçimde desteklemektedir.

6. Sonuç

Bu çalışma, İran'ın Yemen politikasını Bölgesel Güvenlik Kompleksi Teorisi çerçevesinde analiz ederek söz konusu stratejinin

enerji güvenliği ve deniz ticaret yolları üzerinden bölgesel rekabeti nasıl mekânsal olarak genişlettiğini ortaya koymayı amaçlamıştır. Elde edilen bulgular, İran'ın yapısal çevrenmişlik algısına karşı geliştirdiği asimetrik dengeleme stratejisinin salt askeri kapasite farklılıklarını dengelemeye yönelik bir araçtan ibaret olmadığını; enerji altyapıları ve deniz ticaret yolları gibi yapısal kırılmalıklar üzerinden rekabeti yeniden şekillendiren çok boyutlu bir yaklaşım sunduğunu göstermektedir. Bu bağlamda Yemen, Bab el-Mandeb Boğazı'na kıyıdaş konumuyla İran'a rekabeti Hürmüz ile sınırlı tutmayan; aksine Bab el-Mandeb hattını da kapsayan mekânsal bir dengeleme zemini oluşturma imkânı tanımaktadır. Vaka analizleri bu zeminin nasıl inşa edildiğini kademeli biçimde belgelemiştir: 2017'de menzil kapasitesi ve kapasite transferinin sınırları sınanmış, 2018'de güvenlik rekabeti karasaldan denizsele taşınmış, 2019'da asimetrik darbenin küresel enerji piyasalarını anlık olarak sarsabileceği kanıtlanmış, 2023-2024'te ise hedef üretimden dağıtım lojistiğine kaymıştır. Bu tırmanma serisi, İran'ın Yemen üzerindeki varlığının klasik bir vekâlet ilişkisinin çok ötesinde, küresel enerji hiyerarşisini yeniden biçimlendirme potansiyeline ulaşmış stratejik bir kaldıraç işlevi gördüğünü ortaya koymaktadır.

Son olarak, bu çalışma BGKT'yi yalnızca uygulamakla kalmamış, teorisinin enerji ve deniz yolları güvenliği boyutunda genişletilebileceğini de göstermiştir. BGKT, güvenlik etkileşimlerini coğrafi yakınlık temelinde kavramsallaştırırken, 2023–2024 Kızıldeniz krizi, etkilenen aktörlerin Bab el-Mandeb'e coğrafi olarak yakın olmamalarına rağmen enerji ve ticaret bağımlılığı üzerinden tehdit yayılımından doğrudan etkilendiklerini somut biçimde ortaya koymuştur. Bu bulgu, coğrafi yakınlığın tek başına açıklayıcı olmayabildiğini ve özellikle enerjiye ve deniz yollarına bağımlılık bağlamında teorisinin analitik kapsamının genişletilebileceğini göstermektedir. Bu çerçevede çalışma, enerji ve deniz yolları güvenliğinin Ortadoğu güvenlik kompleksinin analizinde yalnızca ekonomik değişkenler olarak değil, tehdit yayılımı ve karşılıklı

bağımlılığın gerçekleştiği yapısal dinamikler olarak ele alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu sonuç, hem BGKT literatürüne teorik bir katkı sunmakta hem de Ortadoğu güvenlik dinamiklerinin analizinde enerji ve deniz ticaret hatlarının analitik bir kategori olarak konumlandırılmasına güçlü bir zemin hazırlamaktadır.

Extended Summary

Geography has historically been a determining factor in shaping states' security perceptions and strategic preferences, and security interactions have tended to concentrate within particular geographic clusters. Within this framework, Regional Security Complex Theory (RSCT), developed by Barry Buzan and Ole Wæver, offers a powerful analytical lens for understanding how states' security policies become mutually interdependent through geographic proximity. The Middle East stands out as one of the regions where this theory is most clearly observable, due both to ideological and military rivalries and to the region's significant share of global energy reserves and maritime trade routes. Within this structural setting, Iran has emerged as one of the most decisive actors in Middle Eastern competitive dynamics, relying since the 1979 revolution on indirect methods and local proxies rather than direct military intervention. Yemen, owing to its position on the Bab el-Mandeb Strait, stands out as the most critical strategic leverage area through which Iran spatially extends this regional competition. While the existing literature on Yemen has predominantly focused on civil-war dynamics, humanitarian crisis, and proxy warfare, its energy and maritime security dimension has remained comparatively underexplored, which constitutes the gap this study seeks to address.

The study is organized around this central argument. The first part presents the theoretical framework, discussing RSCT and situating energy and maritime route security within the theory's expanded security agenda, arguing that these should be treated not as purely economic variables but as structural dynamics through which threat diffusion occurs, particularly through chokepoints such as the Strait of Hormuz and Bab el-Mandeb. The second part addresses Yemen's geostrategic importance, focusing on its position along the corridor connecting the Gulf of Aden to the Red Sea and Suez Canal, and on how the country's chronic state weakness has converted this

advantage into a vulnerability. The third part examines Iran's regional strategy and its partnership with the Houthi movement, explaining how Tehran's perception of structural encirclement has produced a strategy of asymmetric balancing, and how the securitized environment surrounding Hormuz under the Carter Doctrine has pushed Iran toward Yemen as a lower-cost, more deniable secondary front. The fourth part presents an empirical case analysis covering four operational phases between 2017 and 2024 — the 2017 Riyadh missile strike, the 2018 Hodeidah and Bab el-Mandeb confrontation, the 2019 Abqaiq-Khuras attacks, and the 2023-2024 Red Sea shipping crisis — tracing how Iran's leverage escalated from demonstrating missile reach to targeting global logistics networks.

The study relies on a qualitative research method built on case-study technique, using the four operational phases above as empirical data. Academic sources, institutional reports, and data published by organizations such as the U.S. Energy Information Administration (EIA) and CSIS were used to assess the economic and strategic consequences of each case, including changes in daily oil transit volumes, Suez Canal revenues, and shipping-route diversions around the Cape of Good Hope.

The central research question guiding the study is how Iran, through the capacity it has developed in Yemen, transforms regional security competition along the dimensions of energy security and maritime routes. Related sub-questions include how Yemen's structural weaknesses have been converted into a platform for Iranian influence, how the Iran-Houthi partnership evolved from ideological sympathy into institutionalized military cooperation, and whether RSCT's geographic-proximity assumption adequately explains cases in which the most affected actors are not geographically close to the site of disruption.

The findings show that the asymmetric power Iran has built through Yemen extends competition beyond traditional conflict arenas, producing global-scale consequences for energy infrastructure and logistics routes, and that Yemen functions as a spatial balancing ground complementing the Strait of Hormuz. The 2017 Riyadh strike demonstrated a missile reach previously confined to border areas, while the 2018 Hodeidah confrontation marked the shift of contestation from land to sea. The 2019 Abqaiq-Khuras strikes showed that asymmetric capability could halt roughly half of Saudi oil output overnight, and the 2023-2024 Red Sea case demonstrates that many affected actors- European supply chains, Asian importers, Egypt- are not geographically proximate to Bab el-Mandeb, indicating that threat diffusion can travel through economic dependence rather than territorial contiguity alone. On this basis, the study argues that RSCT's analytical scope can be extended regarding energy and maritime route dependence, and that these should be treated as structural dynamics of threat diffusion rather than merely as economic variables, contributing both a theoretical refinement to RSCT and an empirically grounded account of how energy and maritime security function as core dimensions of Middle Eastern regional security competition.

References

- Ahmadian, H. (2023). The Iranian Regional Deterrence Strategy in the New Middle East. The Institute for Peace & Diplomacy: https://peacediplomacy.org/2022/11/11/the-iranian-regional-deterrence-strategy-in-the-new-middle-east/?utm_source
- Ajili, H., & Rouhi, M. (2019). Iran's Military Strategy. *Survival*, 61(6), s. 139-152.
- Ametbek, D. (2017). İran Dış Politikasının Jeopolitik Kodları. Ankara: ANKASAM.
- Arı, T. (2015). Yemen'de Arap Baharından Husi darbesine: Bir demokrasi darbesinden başarısız devlete mi? *SDE Bakış*, 8.
- Arslan, İ. (2015). Yemen: İstikrarsızlaştırılan Bir Ülkede Bölgesel Küresel Güç Mücadelesi. *Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(1), s. 17-48.
- Bayer, D. (2026). Hürmüz Boğazı'ndaki Risklerin Deniz Taşımacılığına Etkisi. İMEAK Deniz Ticaret Odası - Piri Reis Üniversitesi Sürdürülebilirlik Bülteni.
- Bayram, B. (2026). Hürmüz Boğazı Krizi ve Küresel Enerji Güvenliği: Risk Algısından Ticari Krize. *Diplomatik İlişkiler ve Politik Araştırmalar Merkezi (DİPAM)*.
- Baysal, B., & Lülecı, Ç. (2015). Kopenhag Okulu ve Güvenlikleştirme Teorisi. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 11(22), s. 61-96.
- BBC. (2017). Yemen rebel ballistic missile 'intercepted over Riyadh'. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42412729>
- BBC. (2018). Yemen war: Saudi-backed forces begin assault on Hudaydah port. BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-44463749>
- BBC. (2023). Kızıldeniz'de Husi saldırıları: Sevkiyatların aksaması küresel ticareti ve petrol fiyatlarını nasıl etkiler? BBC News Türkçe: <https://www.bbc.com/turkce/articles/cqv1gd845g2o>
- Brandt, M. (2017). *Tribes and Politics in Yemen: A History of the Houthi Movement*. Oxford University Press.
- Bryjka, F. (2020). Operational control over non-state proxies. *Security and Defence Quarterly*, 31(4), s. 1-20.
- Bueger, C. (2015). What is Maritime Security? *Marine Policy*, 53, s. 159–164. doi:<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005>
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books.

- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge Studies in International Relations.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cengiz, Ö. (2026). Hürmüz Boğazı Krizinin Türkiye Petrol Tedarik Zinciri Üzerine Etkileri. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 9, s. 401-410.
- CIA. (2018). Yemen Siyasi Haritası. Central Intelligence Agency: <https://www.cia.gov/resources/map/yemen/>
- Cingöz, M. (2026). Hamas'ın 7 Ekim 2023 İsrail Saldırısı Sonrası “Direniş Eksen”inin Krizi . *Akdeniz İİBF Dergisi*, 26(1), s. 103-112.
- Cordesman, A. H. (2019). The Strategic Implications of the Strikes on Saudi Arabia. CSIS: <https://www.csis.org/analysis/strategic-implications-strikes-saudi-arabia>
- Çıtak, E., & Kılınç Pala, P. (2016). Yenilenebilir Enerjinin Enerji Güvenliğine Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(25), s. 79–102.
- Demirtaş, T. (2024). Kızıldeniz Güvenliği, Hısi Saldırıları ve Artan Jeopolitik Riskler. İstanbul: SETA Analiz.
- EIA. (2020). World Oil Transit Chokepoints. U.S. Energy Information Administration: https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/World_Oil_Transit_Chokepoints
- EIA. (2024). Fewer tankers transit the Red Sea in 2024. U.S. Energy Information Administration: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=63446>
- EIA. (2025). Amid regional conflict, the Strait of Hormuz remains critical oil chokepoint. U.S. Energy Information Administration: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65504>
- EIA. (2026). world oil transit Chokepoints. https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/world_oil_transit_Chokepoints
- Elçi, İ. H. (2019). İran Jeopolitiğinin Enerji Politikasına Etkisi. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 5(3), s. 153-173.
- Euronews. (2024). Egypt's Suez Canal revenue fell sharply in 2024 on regional tensions. Euronews: <https://www.euronews.com/business/2025/04/17/egypts-suez-canal-revenue-fell-sharply-in-2024-on-regional-tensions>

- Gause, F. G. (2014). Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War. Doha: Brookings Doha Center.
- Grumet, T. R. (2015). New Middle East Cold War: Saudi Arabia and Irann's Rivalry. University of Denver Digital Commons.
- Guardian, T. (2019). Everything you need to know about the Saudi Arabia oil attacks. The Guardian:
<https://www.theguardian.com/world/2019/sep/16/saudi-arabia-oil-attacks-everything-you-need-to-know>
- Halhalli, B. (2014). Humeyni Dönemi İran dış politikası (1979-1989). Birey ve Toplum,, 4(8), s. 75-96.
- Harunoğulları, M. (2017). Orta Doğu Jeopolitiği ve Küresel Güçlerin Enerji Mücadelesi. Humanitas, 5(9), s. 121-1137.
- IEA. (2022). Energy Security in Energy Transitions. World Energy Outlook 2022: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/energy-security-in-energy-transitions>
- Juneau, T. (2021). How War in Yemen Transformed the Iran-Houthi Partnership. Studies in Conflict & Terrorism, 47(3), s. 278-300.
- Kalkan, D. (2025). Enerji Jeopolitiği Kapsamında Bir Değerlendirme: Türk Boğazları1. Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi, 5(2), s. 380-395.
- Konukçu, Y. (2018). İran'ın Bölgesel Güvenlik Stratejisi: Bir Güç Döngüsünün Değerlendirilmesi. Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi , 3(3), s. 74-91.
- Krane, J., & Finley, M. (2019). The US Response to Attacks on Persian Gulf Oil Infrastructure and Strategic Implications for Petro-States. Rice University's Baker Institute for Public Policy:
<https://www.bakerinstitute.org/research/us-response-attacks-persian-gulf-oil-infrastructure>
- Kurt, V. (2019). Arap İsyanları Sonrasında Ortadoğu'da Vekalet Savaşları: Yemen Örneği. International Journal of Political Science and Urban Studies, 7(1), s. 307-326.
- Mumford, A. (2013). Proxy Warfare and the Future of Conflict. Polity Press.
- Okumuş, A. (2017). Ortadoğu'nun Petrol Transit Noktaları. ORDAF.
- Özey, R. (2021). Ortadoğu'nun Jeopolitiği. Ankara: Pegem Akademi.
- Palonkorpi, M. (2010). The Energy Security and The Regional Security Complex Theory. Aleksanteri Institute.

- Paul, T. (2004). Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance. J. Wirtz, M. Fortman, & T. Paul içinde, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (s. 1-29). Stanford, California: Stanford University Press.
- Peele, R. (1997). Maritime chokepoints: Key sea lines of communication (SLOCs) and strategy. National Defense University.
- Sakhuja, V. (2001). Indian Ocean and the Safety of Sea Lines of Communication. *Strategic Analysis: A Monthly Journal of the IDSA*:
https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/sa/sa_aug01sav01.html
- Salisbury, P. (2018). Yemen: After Hodeidah. Arab Gulf State Institute:
<https://agsi.org/analysis/yemen-after-hodeidah/>
- Sanyürek, M. B. (2018). Devrim Sonrası İran Dış Politikası. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*(86), s. 198–218.
- Sarı, İ. (2015). 1979 Devrimi Sonrası İran'ın Regim Paradigması ve Dış Politika Yönelimleri. *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi*, 2(5), s. 95-135.
- Semin, A. (2017). Yemen Krizinde Suudi Arabistan ve İran'ın Bölgesel Güç Mücadelesi . *Bilge Strateji*, 9(17), s. 85-104.
- Sevinç, M. Y., & Cihangir, M. (2026). Dünya enerji güvenliği bağlamında Hürmüz Boğazı'nın stratejik rolü. *Socrates Journal of Interdisciplinary Social Researches*, 12(65), s. 65-81.
- Şeker, Ş. (2021). Yemen'in Başarısız Devlete Dönüş Süreci. *Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(3), s. 455-473.
- Tur, B. (2021). Carter Doktrini ve ABD Dış Politika Algısına Etkileri. *International Social Sciences Studies Journal*, 7(84), s. 2652-2662.
- Verrastro, F., & Stanley, A. (2019). Attack on Saudi Oil Infrastructure: We May Have Dodged a Bullet, at Least for Now . CSIS:
<https://www.csis.org/analysis/attack-saudi-oil-infrastructure-we-may-have-dodged-bullet-least-now>
- Yılmaz Şahin, T., & Kocatepe, D. (2022). İran'ın Güvenlik Politikasında Yemen'in Rolü: Tarihsel ve Mezhepsel Bir Değerlendirme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 24(42), s. 45-61.



**Suriye'nin
Çöküşünde
Geçmişin İzleri
Baas Partisi ve
Hafız Esad'dan
Miras Kalan
Stratejik Kültür**

Makale Gönderim
Tarihi: 20 Mayıs
2026
Kabul Tarihi: 21
Temmuz 2026

Ali Rıza Kuğu^a

Özet

Suriye'de 27 Kasım 2024'te başlayıp 8 Aralık'ta muhaliflerin Şam'a girmesiyle sonuçlanan bir operasyonla 61 yıllık Baas rejimi devrildi. Son 13 yılı iç çatışma ve ayaklanmalarla geçen Beşar Esad iktidarının 12 günde çöküşü ve ülke yönetiminin muhalif grupların eline geçmesi tarihi bir olaydır. Suriye'de olup bitenler küresel güçlerin "Büyük Ortadoğu Projesi" kapsamında başlattığı "Arap Baharı" denilen kanlı sürecin beklenen bir aşamasıdır. Ancak Suriye'nin çöküşünü tamamen dış etkiler ve uluslararası konjonktüre bağlamak ülkenin geçmişinden kaynaklı nedenleri görmezden gelmek olur. Zira Baas ideolojisi ve Hafız Esad'ın yıllar içinde yerleştirdiği stratejik kültür de Suriye'nin bugün içine düştüğü durumun temel etkenlerinden biridir.

Anahtar Kelimeler: Suriye, stratejik kültür, iç savaş, Baas Partisi, Hafız Esad.

^a Brigadier, gark2834@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1404-6275

The Traces of the Past in the Collapse of Syria: The Strategic Culture Inherited
From the Ba'ath Party and Hafez Al-Assad

Abstract

In Syria, the 61-year-old Ba'ath regime was overthrown in an operation that began on November 27, 2024, and culminated in the entry of opposition forces into Damascus on December 8. The collapse of Bashar al-Assad's rule, which had been marked by internal conflict and uprisings for the past 13 years, and the transfer of control of the country to opposition groups in 12 days, is a historic event.

What happened in Syria is an expected stage in the bloody process called the "Arab Spring," initiated by global powers as part of their "Greater Middle East Project." However, attributing Syria's collapse entirely to external influences and the international conjuncture would be ignoring the reasons stemming from the country's own past. Indeed, the Ba'ath ideology and the strategic culture established over the years by Hafez al-Assad are also among the fundamental factors behind the situation Syria has fallen into today.

Keywords: Syria, strategic culture, internal strife, Ba'ath Party, Hafez al-Assad.

Giriş

Güney komşumuz Suriye’de 27 Kasım 2024’te başlayıp 8 Aralık’ta muhaliflerin Şam’a girmesiyle sonuçlanan gelişmeler dünya gündemini uzun süre işgal etmiştir. Son 54 yılı Esad ailesinin yönetiminde geçen 61 yıllık Baas rejiminin 12 günde devrilmesi haklı olarak kamuoyunda büyük bir sürpriz etkisi yaratmıştır.

Son 13 yılı iç çatışma ve ayaklanmalarla geçen Beşar Esad iktidarının çöküşü ve ülke yönetiminin muhalif grupların eline geçmesi Türkiye için de tarihi bir olaydır.

Öncelikle Suriye’de olup bitenin aslında sürpriz olmadığını, aksine küresel hegemonun “Büyük Ortadoğu Projesi (BOP)” kapsamında başlattığı “Arap Baharı” denilen kanlı sürecin beklenen bir aşaması olduğunun altını çizmek gerekir.

Şam dahil ülkenin bütün büyük şehirlerini 12 günde ele geçirerek Beşar Esad yönetimini deviren muhalefetin başat aktörü Heyet Tahrir eş-Şam (HTŞ)’dir. Cihatçı selefi bir örgüt olan HTŞ, Irak El Kaide’si IŞİD’den ayrılarak iki kez adını değiştirmiş ve BM kayıtlarına terör örgütü olarak geçmiş bir yapıdır. ABD ve Türkiye de HTŞ’yi terör örgütü olarak kabul etmiştir.

HTŞ örgütünün sonradan Batılı istihbarat örgütleri tarafından ele alınarak yeniden teşkilatlandırılmış ve eğitilmiş olduğu iddia edilmektedir. Nitekim Şam düştükten sonra HTŞ lideri Golani (Ahmed el Şara) CNN International kanalına çıkartılarak kendisine gayet ılımlı ve rasyonel bir sivil lider imajı çizilmiştir. Emevi Camiinde namaz kılan Golani, Esad rejimi, Hizbullah ve İran hariç kimseye düşman olmadıklarını; İsrail dâhil tüm komşularıyla iyi geçineceklerini söyleyerek kendileri için belirlenen yol haritasını ilan etmiştir.

Rusya, İran ve Lübnan Hizbullah’ı Esad rejimini ayakta tutan güçlerdi. Bunların arasında en büyük destek Suriye’de askeri üsleri de bulunan Rusya’dan gelmekteydi. Ancak Rusya Ukrayna

Savaşı'nda askeri ve ekonomik açıdan yıpranmış, Şam yönetimine sağlanan destek de giderek maliyetli bir hal almıştı. Dolayısıyla Rusya Suriye'den onurlu bir çıkış aramaktaydı. Bu fırsat Donald Trump'ın yeniden ABD Başkanı seçilmesiyle Rusya'nın ayağına gelmiştir. Trump Ukrayna Savaşı'nı bitirme karşılığında Şam'a olan desteğini çekmesi konusunda Putin'i ikna etmiştir. Nitekim Trump muhaliflerin Şam'a yürüyüşü sürerken yaptığı açıklamada Rusya'nın Esad'ı desteklemeyeceğini belirtmiştir (Cumhuriyet, 2024).

Rusya'nın denklemden çıkması İran'ın Suriye angajmanlarını da olumsuz etkilemiştir. İran Suriye'deki askeri desteğini daha çok Hizbullah kanalıyla realize etmekteydi. İsrail'in o dönemde Lübnan'da Hizbullah'a karşı başlattığı harekâtın zamanlaması tamamen Suriye gelişmeleri ile bağlantılıdır. İsrail saldırılarına hedef olan Hizbullah kendi başının çaresine bakmak zorunda kalmış ve böylece Şam yönetimi silahlı muhalifler karşısında tüm dış desteklerini kaybetmiştir. İşte bu noktada HTŞ öncülüğündeki muhaliflerin ileri harekâtını başlatmak üzere birileri tarafından düğmeye basılmıştır.

Bütün bunlar doğru olmakla beraber, Suriye'nin çöküşünü tamamen dış etkiler ve uluslararası konjonktüre bağlamak ülkenin geçmişinden kaynaklı nedenleri görmezden gelmek olur. Bu çalışmanın amacı, Beşar Esad yönetiminin iktidarda kalmak için dış desteğe neden bu kadar güvendiği, Suriye elitini bu şekilde düşünmeye sevk eden geleneksel davranış kodlarının neler olduğu ve ülkenin çöküşünde rejimin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısının ne kadar etkili olduğu gibi sorulara cevap aramaktır.

Çalışmada ağırlıklı nitel araştırma yöntemleri olan kaynak tarama, içeriğe yönelik ve/veya betimsel doküman analizi, tarihsel süreç içinde olayların gözlem ve yorumu, söylem analizi vb. usuller kullanılmıştır. Tespitlerin farklı kaynaklardan teyit edilmesine özen gösterilmiştir.

Çalışmanın ana tezi “Baas ideolojisi ve Hafız Esad’ın bir Baas lideri olarak yıllar içinde geliştirdiği stratejik kültürün Suriye’nin bugün içine düştüğü durumun temel etkenlerinden biri olduğu” gerçeğidir. Bu tezi doğrulamak için stratejik kültür kavramının anlamı ve zaman içinde uğradığı değişimlere değinilecek ve Baas iktidarının oluşturduğu stratejik kültürün ana hatları somut olaylar içinde incelenerek ortaya konulacaktır.

Stratejik Kültür Kavramı

“Stratejik kültür” kavramı, stratejik düşünce ve davranış tarzı seçimi konusunda değişik ulusların aralarındaki muhtemel farkları açıklamakta kullanılan bir konsepttir. Bu kavramı ilk kullanan kişi olan Jack Snyder, ülkelerde karar verici makamların olayları geleneksel bir açıdan görmelerine imkân veren, algıya dayalı ve tamamen kendine özgü bir stratejik düşünme modu olduğunu ifade etmektedir (Snyder, 1977).

Özellikle Sovyetler Birliği üzerine çalışan Kenneth Booth ise kültürel miras/kalıtımı, “değişik halklar arasında görülebilen keskin farklılıkları belirten ve ulusal liderlerin dikkatlerini başkalarınınkinden farklı belli seçenekler üzerine çeken bir eğilimler seti” olarak tanımlamıştır (Booth, 1979). Booth “stratejik kültür” veya “ulusal stil”i “belli bir ulusal askeri kuruma ait düşünme ve eylem alışkanlıkları” veya “harbin politik hedefi ve onu başarmak için en etkili strateji ve operasyonel yöntemler hakkında bir askeri kurumun sahip olduğu düşünce ve davranışlar seti” şeklinde tanımlamıştır (Klein, 1991).

Snyder (1990) daha sonradan, ilk defa “stratejik kültür” terimini kullandığında klasik anlamdaki “kültür” düşüncesini kastetmediğini açıklayarak konseptten vazgeçmiştir. Ona göre, “Devletler arasındaki stratejik davranış farklılıkları subjektif kültürel farklılıklarla değil, söz konusu devletlerin iç ve dış şartları arasındaki objektif farklılıklarla açıklanabilir; kültür olsa olsa en son başvurulabilecek bir açıklamadır.”

Booth buna karşılık olarak Snyder'in nükleer oryantasyonu ve "kültür" kelimesini yanlış kullanımına işaret ederek, onun stratejik kültür konseptine saldırısını reddeder. Booth'a (1990) göre, "Stratejik kültürü yok saymak, bir başka hükümet veya ulusu aşırı derecede anlaşılmaz kılmak ve böylece birilerinin teori ve politikalarını yanlış algılamadan kaynaklanacak tehlikelere maruz bırakmaktır."

Daha sonraları Alastair Ian Johnston (1993), ulusal liderlerin stratejik seçeneklerini etkileyen sembol, efsane ve inançlardan bahsetmiştir. Johnston'a göre, stratejik kültür —eğer varsa— davranışsal seçenekleri etkileyen belirsiz bir fikir oluşum ortamıdır ve devletler arası politik ilişkilerde kalıcı tercihler oluşumunda etkili bir rol oynayabilir. Johnston (1995) farklı kültürden ulusların tamamen farklı stratejik seçenek menüleri olduğundan ziyade, farklı toplumların aynı seçenekler üzerine farklı ağırlıklar yüklediklerini savunmaktadır.

"Politik kültür" ise stratejik kültürün temelini teşkil eden bir konsept olup, Lucian Pye ve Sidney Verba tarafından geliştirilmiştir. Pye (1965) politik kültürü "geleneklere duygusal yaşam vermek suretiyle, bir halkın ortak hatıralarını taşıyan ve canlandıran dinamik bir damar" olarak tanımlar. Başka bir deyişle, "Politik kültür, yani davranışlar, değerler, fikirler, duygular, bilgi ve maharetler, içinde halkın politik davranış geliştirdiği bir çerçeve oluşturur." (Almond & Powell, 1984).

Tanımlardan farkedileceği gibi, iki konsept arasında çok sıkı bir bağlantı bulunmaktadır. Politik kültürün stratejik kültürün oluşumu üzerinde çok büyük etkisi vardır. Politik kültür konsepti her bir ulus, grup veya şahsa uygulanabilir iken; stratejik kültür çoğunlukla karar mekanizmasının üst düzey elitine uygulanan politik ve askeri bir kavramdır.

Özgün Bir Arap Devleti Olarak Baasçı Suriye

Arap dünyasında ortak bir kültürün varlığına rağmen, Arap ülkelerinin ulusal karakterleri arasında ciddi farklılıklar gözlemlenmektedir. Hz. Muhammed ve sahabeler döneminde yaşayan Yemenli Ka'b al-Ahbar'ın şunları söylediği rivayet edilir; (Patai, 1976)

Allah kainattaki her şeyi yarattığında, onlara birer de arkadaş verdi. Akıl (muhakeme) “[B]en Suriye’ye gidiyorum” dediğinde, isyan “[B]en de seninle gidiyorum” dedi. Bereket “[B]en Mısır’a gidiyorum” deyince, tevekkül “[B]en de sana eşlik edeceğim” diye karşılık verdi. “[B]en çöle gidiyorum” dedi yoksulluk. Sağlık “[B]en de seninle gidiyorum” diye ekledi.

Bu rivayet bir anlamda Arabistan, Afrika ve Doğu Akdeniz (Levant) Arapları arasındaki karakter farklılıklarını vurgulamaktadır. Buna göre Suriye Arap dünyasında geleneksel olarak akıl ve maharet yanında isyankârlığın da anavatanı olarak anılmaktadır. Hem Arabistan merkezli İslam Devletine bayrak açıp Halifeliği ele geçiren Emeviler’in başkentinin, hem de Osmanlı İmparatorluğu sınırları içindeki Arap ayaklanmasının fikri merkezinin Şam olması bu folklorik inancı teyit etmektedir.

Suriye’nin politik kültüründe kökleşmiş olan iki önemli efsane vardır. Bunlar “Büyük Suriye ideali” ve “Baas ideolojisi”dir. Suriye milliyetçiliğinin adı olan “Büyük Suriye” fikri, Brezilya’da yetişmiş olan Antun Sa’adeh isimli Lübnan asıllı hristiyan bir Arap tarafından geliştirilmiştir. Açıkça “nasyonel sosyalizm” propagandası yapan Antun Sa’adeh’in Alman Nazileriyle ilişkisinin olduğu bilinmektedir. (Roberts, 1987)

“Büyük Suriye” teorisi eski Osmanlı vilayeti Suriye’nin Irak ve Kıbrıs’la birleştirilmesini savunmaktadır (Devlin, 1976). Kesinlikle hiçbir tarihi veya antropolojik gerçeğe dayanmamasına rağmen, bu teori Suriyelilerin fikir dünyasını etkileyen güçlü bir siyasal doktrin olmaya devam etmektedir. “Büyük Suriye” düşüncesinin Irak, İsrail, Ürdün, Kıbrıs ve Türkiye’nin Hatay vilayetini kapsadığı dikkate alındığında; bu düşüncenin, bölgesel barış ve istikrarı tehdit eden Suriye yayılmacılığın ta kendisi olduğu görülmektedir.

Baas (Diriliş) Partisi, ortodoks hristiyan bir Arap olan Michel Aflak ve sünni müslüman Arap olan Selahaddin Bitar tarafından, 4 Nisan 1947’de Şam’da kurulmuştur. İkisi de Şam’ın yerlisi olan bu şahıslar, Fransa’da Sorbonne Üniversitesi’nde eğitim görmüşlerdir. Baas Partisinin kuruluşundaki sloganı “özgürlük (bağımsızlık), birlik (Arap birliği) ve sosyalizm”dir. Suriye’nin Fransız mandasından kurtulup bağımsızlığını kazanmasından sonra “özgürlük” bir dereceye kadar önemini yitirmiş; “birlik ve sosyalizm” parti doktrininin temel prensipleri haline gelmiştir.

Baas Partisi sadece bir ülkeye özgü olmayıp, farklı ülkelerde kolları bulunan genel bir Arap partisi olarak kurulmuştur. Daha çok romantik ve mistik öğeler taşımasına rağmen, Arap milliyetçiliği Baas ideolojisinin temeli olagelmıştır. Bir uzmana göre, “Arabizm Baasçı doktrinin merkezi ve soylu ve muzaffer bir geçmişe sahip bir ulusun yaratıcı dehasına olan sarsılmaz inancın şekillendirdiği o doktrinin çekirdeğidir.” (Hopwood, 1988).

Baasçılar Arap dünyasının yapay olarak bölünmüş olduğuna inanmakta ve ondan “anavatanın farklı kesimlerindeki Arap halkı” olarak bahsetmektedirler. Onlara göre mevcut Arap devletleri büyük Arap ulusunun sadece birer “bölge”leridir (Olson, 1982). Tüm Arapların tek bir ulus teşkil ettiğini belirten Baas Partisi tüzüğü, “[B]ir devlet çatısı altında yaşamak ve kendi kaderini belirlemek bu ulusun doğal hakkıdır” demektedir. Tüzükte Arap anavatanının tanımı, “[Ü]zerinde Arapların yaşadığı yeryüzü parçası olup; Toros

dağları, Zağros Dağları, Basra Körfezi, Arap Denizi, Habeş Dağları, Sahra Çölü, Atlantik Okyanusu ve Akdeniz arasında kalan bölge” şeklinde yapılmaktadır.

Burada iki nokta hemen dikkat çekmektedir. Birincisi; halen Arapların kontrolünde olan, fakat nüfus çoğunluğu Arap olmayan bölgeler bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak, Kuzey Irak, Bahr al Gazal, Yukarı Nil ve Sudan’ın ekvatoryal vilayetleri verilebilir. İkincisi, Arapların anayurdu olarak belirtilen bölge içinde yer alıp, halen başka ülkelerin toprağı olan üç bölge mevcuttur. Bunlar İsrail, İran’ın Kuzistan eyaleti ve Türkiye’nin Hatay vilayeti (ve hatta Çukurova)’dır. Bu üç bölgeden Kuzistan hariç diğer ikisinin nüfus çoğunluğu Arap değildir. Dolayısıyla, Baas Partisinin ideolojisi yayılmacılık üzerine kurulmuş olup, bölge ülkeleri arasında gerilim ve hatta düşmanlık yaratmaktadır.

Arapların birleşmesi konusunda Suriye’nin oynadığı iki tarihi rol vardır. Bir yandan, Arap birliği idealinin doğum yeri Suriye’dir. Arap milliyetçiliğı fikri Suriye politikasının mayasında vardır ve bu meşale Suriyeliler tarafından diğer Arap ülkelere nazaran daha bir sadakatle taşınmaktadır. Öte yandan “bölgecilik” de tam bir Suriye imalatıdır.

Mısır ve Suriye’nin katılımıyla 1958’de Cemal Abdül-Nasır liderliğinde kurulan Birleşik Arap Cumhuriyeti’nin 1961 yılında dağılması ve ayrıca Bağdat ve Şam’daki Baasçı hükümetlerin 1963’te bir federal birlik oluşturma teşebbüslerinin başarısız olması, Baas ideolojisine önemli bir darbe vurmuştur. Özellikle Irak’taki Baasçı hükümetin 1963 Kasım’ında düşmesi ve Nasır ile Baas Partisi arasında keskin bir düşmanlığın başlamasıyla, Arap birliği fikri pratik bir hedef olmaktan çıkmıştır.

Baas ideolojisinin ikinci prensibi sosyalizmdir. Michel Aflak 1950’de yazdığı bir yazıda “[B]aas sosyalizmi, Arap anayurdundaki zenginliğin dağılımını yeniden düşünmek ve vatandaşlar arasında ekonomik adalet ve eşitliğı garanti edecek temelleri kurmayı

amaçlayan ekonomik bir organizasyonla sınırlıdır.” demektedir.” Burada işaret edilen sosyalizm anlayışı şüphesiz Batı sosyalizmi ve komünizmden farklıdır. Bu haliyle sosyalizm prensibi Arap birliği prensibine göre daha sonra gelen, ikinci öncelikli bir konudur (Rabinovich, 1972). Parti kurucuları bir çeşit “milliyetçi sosyalizm” vaz’etmişler ve sosyalizmi Arap birliğinin bir unsuru olarak tanımlamışlardır.

Suriye’nin önemli sanayi kurum ve kuruluşlarının tümü, 1965 başlarına doğru tamamen devlet kontrolüne alınmıştır. Bununla birlikte arazi üzerindeki şahıs mülkiyeti korunmuş ve küçük çaplı bir toprak reformu yapılmıştır. Sosyalizm ayrıca çağdışı sosyal yapıyı yok edip, Suriye halkını modern bir toplum haline getirebilecek ilerici bir düşünce olarak görülmüştür. Bu alanda yapılan çalışmalar kapsamındaki ilk iş, sosyalizmle İslam’ı barıştırmak olmuştur. Michel Aflak bu projeyi “[B]aasçılığın İslama uyması yerine, İslam Baasçılığa uymalıdır” şeklinde formüle etmeye çalışmıştır. Aflak’a göre İslam esasında bir Arap hareketi olup, amacı Arabizmin yenilenmesi ve icraata geçirilmesidir (Moosa, 1987).

Baas Partisi’nin teşkilatı, liderler ve diğer nüfuzlu kişilerin yakınları ve arkadaşlarının oluşturduğu küçük bir grup üzerine bina edilmiştir. Başlangıçta bir azınlık partisi olarak düşünülmemesine rağmen, parti üyelerinin büyük çoğunluğu azınlıklardan gelmektedir. Bu yüzden, Suriye Baas Partisi askeri bir darbe ile iktidara gelinceye kadar asla bir kitle partisi olarak algılanmamıştır.

Hafız Esad İktidarı ve Yeni Baas Kültürü

Baas Partisi kurucularının öngördüğü demokratik yollarla değil, 8 Mart 1963’te askeri bir darbe ile iktidara gelmiştir. Parti mevcut hükümetin işbaşından uzaklaştırılmasında lider rolü oynamamasına ve darbeye iştirak edenlerin çoğunun parti kontrolü dışındaki Askeri Komite üyesi olmalarına rağmen, bu darbe “Baas Devrimi” olarak bilinmektedir.

İlk olarak, siyasete asker müdahalesi ve politize olup içeriye odaklanmış bir ordu bu dönemde Suriye Baasçılığının çok bilinen bir karakteri haline gelmiştir. İkincisi, hizipçilik ve mezhepçilik Suriye siyaseti ve Silahlı Kuvvetleri içinde kurumsallaşmıştır. Bazı azınlık grupları ve özellikle Nusayriler⁶, devlet aygıtında nüfuslarıyla kıyaslanmayacak kadar büyük bir temsil imkanına kavuşmuşlar ve devlet kadrolarındaki en kritik mevkileri işgal etmişlerdir. Üçüncüsü, 17 yıllık bir süre içinde 13 ncü kez yapılan kanlı bir darbe ile radikaller hükümet ve partiyi 1966'da ele geçirip, Baas'ın nispeten daha ılımlı olan kurucularını ülkeden kovmuşlardır. Yeni Baas sosyalizme yapılan vurguyu artırmış; buna karşılık Sovyetler Birliği ülkenin bazı modernizasyon projelerine finansman sağlamak suretiyle yeni rejimi adeta vaftiz etmiştir.

Dış dinamiklere gelince, Arap birliği eski tüfek Baasçılar için bir nostalji haline gelmiştir. Suriye, Mısır ve Irak'ı birleştirmeyi amaçlayan "Üçlü Anlaşma" 1963'e başarısızlığa uğrayınca, Irak'ta Baas Partisi hükümetten uzaklaştırılmış ve Mısır lideri Nasır Baas'la ipleri tamamen koparmıştır. O andan itibaren, Suriye Baas Partisi'nin Pan-Arabist niteliği sadece meşruiyet sağlamaya ve diğer Arap ülkelerinin iç işlerine karışmaya yarayan bir araç haline dönüşmüştür.

İkincisi, Yeni-Baas liderleri dikkatlerini Siyonizm ve İsrail'e yöneltmişler; ancak İsrail'e karşı birleşik bir Arap cephesi kurma girişimlerine rağmen, 1967'de İsrailliler karşısında utanç verici bir

⁶ Muhammad Ibn Nusayr tarafından 9 ncü yüzyılda kurulan Nusayrilik, Ali (*mana*), Muhammad (*ism*) and Salman al-Farisi (*bab*) üçlemesine itikat eder. Nusayriler dini doktrin açısından Türk Alevileri, Iraklı Türkmen Şabaklar ve İranlı Ehl-i Hak gruplarıyla karıştırılmamalıdır. Daha fazla bilgi için, Bkz. Matti Moosa, *Extremist Shiites, The Ghulat Sects* (Syracuse: Syracuse University Press, 1987), Moojan Momen, *An Introduction to Shi'i Islam, The History and Doctrines of Twelver Shi'ism* (New Haven and London: Yale University Press, 1985).

yenilgiye uğramışlardır. Suriye bu savaşta güvenliği için stratejik öneme sahip Golan Tepeleri'ni kaybetmiştir.

Üçüncü olarak, Baas rejimi ülkesindeki Filistinli unsurlara karşı bir harekete girişen Ürdün Kralı Hüseyin'e müdahale etmek suretiyle hayati bir hata işlemiştir. Suriye'nin müdahalesi başarısız olmuş; Filistinlilere yardım etmek üzere gönderilen Suriye kuvvetleri büyük kayıplar vermişler ve Filistinliler bir daha bellerini doğrultamayacak şekilde Ürdün Ordusu tarafından yenilgiye uğratılmışlardır. Suriye Baas rejiminin bu stratejik hatadan elde ettiği tek şey, İsrail'e ilave olarak bir Arap devletini de kendisine düşman hale getirmek olmuştur.

Suriye politikasındaki bu kötü gidişe dur diyen Hafız Esad'dır. Suriye rejimi iktidara geldiği 1970'ten öldüğü yıl olan 2001'e kadar adeta onun adıyla özdeşleşmiştir. Bu yüzden, Suriye'nin stratejik ve politik kültürünü anlamak isteyen herkes, öncelikle Hafız Esad'ın kişiliğini incelemelidir.

Esad, Matavirah aşiretinin Numailatiya kolundan bir Nusayri olarak, 1930 yılında El-Kardaha'da dünyaya gelmiştir. Daha ilk kurulduğu anda, 1947'de Baas Partisi'ne katılmış olan Esad, 1952 yılında Hava Harp Okulu'na girmiştir. 1958-1961 yılları arasında, o zamanlar Birleşik Arap Cumhuriyeti'nin başkenti olan Kahire'de bir harp filosuna komuta etmiştir.

Esad'ın politikaya aktif olarak girmesi, Suriyedeki durumu düzeltmek amacıyla Kahire'de 1956 yılında gizli bir askeri komite kurulmasıyla başlar. Bu komitenin liderliğini Baasçı üç Nusayri (Salah al-Jadid, Hafız Esad ve Muhammed Ümran) ve bir Dürzi (Hamad Ubayd) subay yapmaktadır. Görüldüğü gibi, lider kadrodaki dört subayın hepsi de ülkedeki azınlık dini gruplardan gelmektedir. Bu subaylar 1963'te Baas'ın iktidara gelmesiyle birlikte, Ulusal Devrim Komutanlığı üyesi yapıldılar. Daha sonra kendilerini göreve getiren ilk Baas rejimini yıkıp, 1966'da yönetimi ele geçirdiler.

1966 darbesinden sonra Hafız Esad aynı anda hem Savunma Bakanlığı hem de Hava Kuvvetleri Komutanlığı görevlerini üstlenmiş ve 1968’de rütbesi generalliğe yükseltilmiştir. Bilahare 1967 Arap-İsrail Savaşı ve Ürdün’e yapılan askeri müdahaledeki başarısızlıkları kullanarak, Jadid ve arkadaşlarını safdışı etmiştir. Jadid politik çevreler ve kamuoyunda daha çok sevilirken, Esad daha çok ordu içinde örgütlenmiş ve Şam’ı askeri yöntemlerle kendi kontrolüne almıştır. Esad’ın yaptığı ilk iş muhalefet liderlerini tutuklayıp hapse atmak ve kendini Başbakan ilan etmek olmuştur. 1971’de yapılan bir referandumla da Suriye Devlet Başkanı seçilmiştir.

Esad’ın 30 yıl iktidarda kalması ancak kişisel nitelikleri ve politik maharetiyle açıklanabilir (Ma'oz, 1986):

Uzun ve etkileyici görüntüsü, sessiz ve sakın tarzı, resmi ve onurlu duruşu, kendini daha çok kararlılık, tutarlılık ve inatçılık şeklinde gösteren güçlü bir kişiliği ifade eder. Askerlik mesleği esnasında elde ettiği bir otorite ve güven havasına sahiptir. ... Ayrıca Esad muhtemelen rençber ve azınlık geçmişinden gelen içgüdüsel bir temkin, sabır ve gerçekçiliğe sahip, mahir bir politikacıdır.

Esad geleneksel Arap kültürünün aksine mükemmel bir zamanlama yeteneğine sahiptir. Öncelikle düşmanlarının kendi iç problemleriyle zayıflamasına izin verir ve onları birbirlerine karşı kullanır. Daha sonra iyice zayıflamış hedefine karşı harekete geçer ve onu yok etmek için mümkün olduğunca az kaynak kullanmaya çalışır. ABD eski Başkanlarından Carter (1985), Esad’ı tarif ederken; “[A]maçlarına ulaşmada son derece sabırlı ve geleceğe yatırım yapan; Suriye’nin çıkarlarının Orta Doğu’daki daha güçlü oyuncular tarafından ihmal edilmemesini sağlamak için devamlı olarak durumu maniple eden bir şahıs” demiştir.

Esad'ın temel gayesi kendisinin ve Suriye'nin çıkarlarını tek taraflı olarak takip etmektir. Nusayri kültüründen gelen gizli ve kapalı tabiatı, amaçlarına ulaşmada kullandığı zalimlik ve pragmatikliği, ona bazen saldırgan ve hırslı bir görünüm vermektedir. Fakat onun bölgesel hareketleri muhtemelen Suriye'nin iç ve dış güvenliğini artırmaya yönelik savunma amaçlı hareketlerdir. Esad'ın aslında 30 yıl boyunca yaptığı Suriye'nin güç açısından yetersizliklerini diplomatik ve politik manevralarla dengelemeye çalışmak ve böylece ülkenin zafiyetlerini maskeleyen olmuştur (Kessler, 1987).

Baas davasına sözde hizmet etmesine rağmen, büyük ihtimalle kuvvetli ideolojik saplantıları olmamıştır. Bir Arap yazar onun için “Esad kötü durumları kendi avantajına dönüştürebilen, mükemmel bir Makyavelist hayvandır” demektedir.” (Faksh, 1993). Bu haliyle Esad tarafları birbirine karşı kullanan fırsatçı, dostluk ve düşmanlığında yarını düşünerek esnek davranan bir kişiliktir. Dolayısıyla Esad'ın Suriye'sinin dostluğu ve düşmanlığı kalıcı değildir.

Esad'ın yönetimi ele geçirdiğinde ilk düşüncesi, kendi iktidarı ve ülkenin iç istikrarını sağlama almaktı. Bütün dikkatini rejime olan desteğin artırılması ve silahlı kuvvetleri İsrail'i standart alarak güçlendirmeye yöneltti.

Tek adam yönetimini sağlamlaştırmak ve Devlet Başkanlığı makamını kişiselleştirmek maksadıyla, 1973 yılında hazırlattığı Anayasa ile kendisine geniş politik ve askeri güç ve önemli derecede yasama yetkileri sağladı. Başkan'ın Silahlı Kuvvetler Başkomutanı olduğu tescil edildi. Başkan aynı zamanda Baas Partisi'nin de Genel Sekreteri idi.

Politik tabanını genişletmek maksadıyla, Şubat 1971'de aslında uygulamada çok az güce sahip “Halk Konseyi”ni kurdu. Ayrıca, Nasırcılar, sosyalistler ve komünistler gibi sol grupları kendi yanına çekmek amacıyla “Milli İlerici Cephe”yi oluşturdu. Bu tedbir ve girişimler, Esad'a ülke elitininin büyük çoğunluğunu rejime entegre

edip eritme olanağı bahşetti. Bir taraftan Nusayrilerin yakın desteğine güvenirken; diğer taraftan Baas partisinin sosyalist, laik ve Suriye milliyetçisi renklerini kullanarak, kırsal kesimden bir kısım halkın da rejime destek vermesini sağladı. Bunları yaparken Türkmenler dâhil etnik azınlıklar üzerinde ağır bir Araplaştırma politikası izlemekten de geri kalmadı.

Esad daha sonra yakın çevresindeki güvenilir kişilerden oluşan Cemaat (Jama'a) adında bir grup kurdu. Bu grubun görevi, rejimin iç ve dış düşmanlara karşı korunmasında Esad'a yardımcı olmak ve Suriye'nin iç ve dış politikalarını hükümet üstü bir organ olarak belirlemektir. Cemaat'ın bütün üyeleri Esad'a sadakatle bağlı kişilerdi ve bunlar arasında Nusayriler kadar, Baas ideolojisine ve rejime yürekten ya da mideden bağlı bazı Sünni Araplar ve diğer azınlık mensupları da vardı.

Hafız Esad silahlı kuvvetleri kontrol etmek için de etkili tedbirler aldı. Hemen hemen bütün totaliter rejimlerde ortak bir uygulama olan “iki ordu” konseptini kullandı. Bilinen normal orduya ilave olarak, Saraya al-Difa isimli neredeyse tamamen Nusayrilerden oluşan 20 bin kişilik özel bir askeri muhafız kuvveti oluşturdu. Bu kuvvetin komutası Esad'ın kardeşi Rıfat Esad'a verildi. Muhafız kuvvetindeki üst rütbeli subayların çoğunluğu ile erbaş ve erlerin tamamına yakını Esadların kendi memleketlerinden seçildi. Ordu içindeki kıdemli subayların terfi ve atamalarındaki kriterler “Esadlara kişisel yakınlık, Nusayrilik, Baas particiliği, akrabalık, yoldaşlık” (Maoz) gibi hususlardı.

Bir azınlığın askeri desteğine bağlı bir rejim veya bir Nusayri subaylar cuntası imajı vermemek için, Esad kendisine hiç şüpheye mahal bırakmayacak şekilde sadık olmaları şartıyla, diğer mezheplerden de bazılarını generalliğe yükseltti. Fakat bu generallerin yetkileri bir ya da iki derece altlarına yerleştirilen Nusayri subaylar kanalıyla hep kısa devreye uğratıldı (Van Dam, 1979).

Sonuç olarak, toplam nüfusun yaklaşık %12'sini oluşturan Nusayriler partiyi, orduyu, bürokrasiyi ve kısaca tüm rejimi kontrolleri altına aldılar. Bu durum Esad'ın hem iç muhalefet hem de Arap ülkeleri tarafından mezhepçilikle suçlanmasına yol açtı. İsrail'e yaptığı geziye Esad'ın getirdiği eleştiriye karşılık olarak, Mısır Devlet Başkanı Enver Sedat, 25 Mart 1978'de Suriye rejimini “öncelikle Nusayri, sonra Baasçı, en sonra da Suriyeli” olarak niteledi (Van Dam). Esad'ı eleştiren iç muhalefet mensupları hapis, işkence ve ölümle kısa zamanda susturuldular

Esad muhafazakâr Sünni çoğunluğu laik Baas yönetimiyle barıştırmak için bazı politik ve ekonomik yöntemler de kullanmıştır. Örneğin, “şeref ve inanç” üzerine edilen Başkanlık yeminini değiştirerek, eskiden olduğu gibi “Allah” üzerine and içilmesi geleneğini geri getirdi. Anayasa'da yapılan bir değişiklik “Başkanın müslüman olması” hükmünü koydurdu. Cuma namazlarına ve diğer toplu ibadetlere katılmaya başladı.

Esad'ın ekonomik politikası, iş dünyası üzerindeki katı sosyalist devlet kontrolünü gevşetmek suretiyle çoğunluğu Sünni olan orta sınıfı rejimle barıştırmayı amaçlıyordu. Ancak bunun yanında, Suriye'deki işgücünün yarısını istihdam eden kamu iktisadi teşebbüslerini de desteklemeye devam etti. Büyük halk yığınlarını hareketlendirmek amacıyla, Ticaret Birlikleri Genel Federasyonu, Çiftçiler Genel Birliği, Öğrenciler Genel Birliği gibi kitle örgütlerini kuvvetlendirdi.

Bu girişimler Baas Partisine kırsal kesimden, hatta dindar Sünni kesimden bile destek sağlamaya başladı. Çiftçilere sağlanan destek ve sübvansiyonlarla Müslüman Kardeşler (Ikhwan al-Muslimin) örgütünün köylerde taban edinmesine engel olundu. Fakat radikal Sünni muhalefet şehirlerde özellikle Hama ve Halep'te devam etti. Şubat 1982'de Hama'da silahlı bir ayaklanma başlatan Müslüman Kardeşler örgütü, onlarca devlet yetkilisi ve askeri öldürdükten sonra şehrin kontrolünü ele geçirdi. Buna karşılık Rıfat Esad

komutasındaki elit askeri birlikler şehri yoğun bir top ateşi ve hava bombardımanına tuttu. Hedef ayırt etmeksizin yapılan bu bombardıman sonucunda binlerce sivil hayatını kaybetti ve şehrin büyük bir kısmı tahrip edildi.

Esad'ın gücü bir nevi başkanlık monarşisi diyebileceğimiz sistem içinde toplamak için akraba ve mezhep dayanışması, Baas particiliği ve bürokratik komuta gibi araçlar kullandı (Hinnebusch, 1993).

Esad çevresine istediği gibi yönlendirebileceği esnek veya yozlaşmış tipleri topladı... Bunların kaçakçılık gibi yasadışı yollar ve yolsuzluklarla zenginleşmesine göz yumdu. Bu durum, elit denilen bu şahıslara rejimi savunmaları için yeterli bir sebep teşkil etti.

Ülkedeki güçler mozayigi ve yukarıda tarif edilen “patron-müşteri” sisteminin nasıl çalıştığını analiz etmeden, Esadlar dönemi Suriyesi'nin ulusal düşünme tarzını tam olarak kavramak oldukça güçtür.

Başkan'la olan ilişkiler sadece kişisel yakınlığı artırmakla kalmayıp, dinsel kökene bağlı kalınmaksızın güce ulaşmayı da mümkün kılmaktadır. Bu yüzden Başkan'ın etrafındaki ilk halkayı oluşturan klik yani Jama'a, Suriye toplumunun her tarafını kaplayan yolsuzluk veya başka bir deyimle “patronaj” ağları piramidinin en tepe noktasıdır. Patron olarak Esad'ın bu grup içindeki rolü, kendisine itaat ve hizmet edenlere servet ve güç dağıtmaktır. Grup dışında ise, Esad'ın adamları ve onların daha düşük statülü müşterileri arasında benzer bir ilişki vardır. Dolayısıyla söz konusu patronaj sistemi, bir nevi alışveriş karşılığında elit kesimi rejimi kabullenme ve hatta onu destekleme noktasına götürmekteydi (Sadowski, 1988).

Esad, Parti doktrini ve gelişme stratejisini rejimin orta direğini oluşturan kırsal kesim ve küçük burjuvazi istikametinde geliştirirken, ülkesini Ortadoğu arenasında hatırı sayılır bir güç

haline getirebilmek için bir seri tedbirler almaktan da geri kalmamıştır. Suriye'ye mali destek sağlayan Libya lideri Kaddafi ile ilişki geliştirdi. Sudan, Mısır ve Libya'yı ziyaret edip, kesintiye uğramış olan Şam-Amman ilişkilerini yeniden yoluna koydu. Jadid rejiminin düşmanları Tunus ve Fas ile olan ilişkilerini normale döndürdü. Parti içindeki Pan-Arabistleri tatmin etmek için, yeni bir Arap Federasyonu girişimine bile önayak oldu.

En önemlisi, Moskova'yı ziyaret ederek Sovyetler Birliği ile yakın ilişkiler başlattı. Aslında Enver Sedat'ın 1972'de Sovyet danışman ve teknisyenlerini kovmasından sonra, Sovyetler Birliği Ortadoğu'da yeni bir köprübaşı aramaktaydı. Dolayısıyla Suriye-Sovyet ilişkisi tam bir "mantık evliliği" idi. Suriye bu tarihten sonra Sovyetlerin bölgeye yaptığı yardımdan en fazla yararlanan ülke haline geldi. Suriye'nin askeri yapılanma ve ekonomik gelişmesi tamamen Sovyet yardımı üzerine inşa edildi.

Sovyet yardımı Suriye'nin askeri gücünü o güne kadar erişilmemiş bir seviyeye çıkardı. Bu silahlanma kampanyasında öncelik, İsrail'in son derece gelişmiş hava kuvvetlerine karşı hava savunmasına verildi. Suriye'ye ait SAM bataryalarında 1970'lerde istihdam edilen Sovyet personel sayısı 8 bin kadardır (Roberts, 1987).

Camp David Anlaşması'ndan sonra Suriye, İsrail'e karşı olan en önemli askeri güç olarak ortaya çıktı. Ancak öncelikle Suriye ekonomisi böyle bir gücü destekleyecek durumda olmayıp, dış finansman olanakları da çok kısıtlıydı (Clawson, 1989). Özellikle Sovyetler Birliğinin çökmesinden sonra, Suriye en önemli yabancı ortağı ve teknoloji ithal edeceği ülkeden mahrum kalmıştı. İkincisi, dış kaynaklara aşırı bağımlılık Suriye askeri gücünü uluslararası ilişkilerdeki dalgalanmalara karşı hassas kılmakta, ordunun taarruz kabiliyeti ile savaşma süresini sınırlamaktaydı.

Üçüncüsü, Suriye nükleer caydırma yeteneğine sahip olmadığından, bu zafiyetini "insanlık dışı" sayılan ve uluslararası konvansiyonlarla yasaklanmış olan biyolojik ve kimyasal silahlarla gidermeye

çalışmıştır. Bu durum Suriye'nin imajını son derece olumsuz bir biçimde etkilemekteydi.

Dördüncüsü, donanma bakımından zayıf olması nedeniyle, Suriye deniz kuvvetlerine ve amfibi harekate karşı hassastı. Ayrıca Suriye'nin askeri istihbarat teşkilatı çok bölünmüş bir yapıda ve adeta bir iç güvenlik kuvveti gibi çalışmaktaydı.

Sivil-asker ilişkileri açısından Suriye Silahlı Kuvvetleri “subjektif sivil kontrol” altında tutulmaktadır. Bu tür bir sivil-asker ilişkisi genellikle askeri profesyonelliği azaltmakta ve silahlı kuvvetlerin sahip olması gereken mesleki otonomiye ortadan kaldırmaktadır (Huntington, 1957).

Bazı bilim adamları sivil-asker ilişkilerini silahlı kuvvetlerin görevi ile bağdaştırmaktadırlar. Buna göre geleneksel bir dış askeri tehdit varsa o ülkede sivil-asker ilişkileri istikrarlıdır. Aksine iç tehdit güçlüyse orduyu kontrol altına almak daha zordur (Desch, 1996). Öte yandan bazıları da kuvvetli bir uluslararası tehdit ortamında askerlerin politikada etkisinin fazla, tehdit az ise bu etkinin daha düşük olacağını savunmaktadırlar (Lasswell, 1941).

Suriye'nin konumunun bu iki zıt görüşün tam ortasında bir yerde olduğu söylenebilir. Ciddi bir dış tehdit olarak İsrail vardır. Potansiyel iç tehditler olarak da anti demokratik tedbirlerle korunmaya çalışılan hassas bir demografik denge ile mezhepçilik ve radikal dini akımlar bulunmaktadır. Bu durum Suriye için tuhaf bir sivil-asker ilişkisi yaratmıştır.

Hafız Esad Döneminin Önemli Olayları

Hafız Esad'ın iktidarı döneminde meydana gelen bazı olaylar, ona yeteneklerini uygulama alanına koymak yanında politik ve stratejik düşüncelerini geliştirme olanağı da sağlamıştır.

Arap-İsrail Savaşı (1973)

Esad'ın bu savaştaki ana hedefi, 1967'de İsrail tarafından işgal edilen Suriye'ye ait Golan Tepelerini geri almaktır. Bu amaca ulaşmak maksadıyla, öncelikle Sina ve Golan cephelerinde aynı anda taarruza geçmek için Mısır'la anlaştı. Savaşa aktif olarak iştirak etmemelerine rağmen Ürdün ve Irak da Arap ittifakına dahil edildi.

Saldırı planlandığı şekilde 6 Ekim 1973 tarihinde başladığında, Araplar hiç beklenmedik bir baskın etkisi sağladılar. Harekatın ilk dört günü Araplar çok açık olarak İsraillilere karşı üstünlük sağladılar. Her iki cephede de İsrail savunma hatlarını yarıp, İsrail kuvvetlerine önemli kayıplar verdirdiler. Suriye Golan Tepelerinin büyük bir bölümünü ele geçirdi. Fakat dördüncü günden sonra ABD askeri yardımını da alan İsrailliler ilk karşı taarruzu Suriye kuvvetlerine yönelttiler. Bu karşı taarruz esnasında İsrail kuvvetleri 1967 ateşkes hattını kolayca geçip Şam'a 35 km mesafeye kadar ilerlediler. Daha sonra güneyde Sina cephesinde sıklet merkezi oluşturup Mısır kuvvetlerini yenilgiye uğrattılar. Suriye 31 Mayıs 1974'te sadece Golan bölgesinin merkezi Qunaitra'yı geri alabildiği bir ateşkesi imzalamak zorunda kaldı. Sonuçta Golan tepeleri İsrail'in kontrolünde kaldı.

Fakat Esad politik yeteneğini kullanarak bu yenilgiyi kendi lehine çevirmeyi başardı. Askerler ve sivil halk geçmişten daha iyi savaştıklarına inandılar ve İsrail'in "karşı konulmazlığı" efsanesi delindi. Esad'ın daha sonraki hamlesi İsrail'le ikili bir anlaşma arayan Mısır'ı izole etmek ve Sedat'ı Arap davasına ihanet eden bir hain olarak damgalamaktır. Böylece Suriye savaştan Arap dünyasının lideri olarak çıkan ülke oldu.

Petrol üreten Arap ülkelerini bir ambargoya teşvik etmek suretiyle, Esad Batı'ya karşı "petrol silahı"nın icad edilmesine de katkıda bulundu. Irak, Cezayir, Libya, Güney Yemen ve FKÖ ile birlikte "Red Cephesi" adı altında resmi bir ittifak oluşturdu. Savaştan ders alarak, büyük bir askeri yapılanma ve silahlanma hamlesi başlatıp, İsrail'le stratejik denge politikası kapsamında süper güç bir müttefik

olan Sovyetler Birliği'ne olan bağımlılığını artırdı (Bannerman, 1995).

Suriye ve Lübnan Krizi

Suriye'nin Lübnan'a müdahalesinin temel motifi, Suriye ve Lübnan'ın bölünmezliği, ya da birbirinden ayrılmazlığı düşüncesidir. Suriyelinin kafasında Lübnan Büyük Suriye'nin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu yüzden iki ülke birbirinin başkentlerinde büyükelçilik bile açmamışlardır.

İkincisi, Suriye'nin Lübnan'da çok büyük ekonomik çıkarları vardır. Lübnan'ın limanları ve özellikle Beyrut, Suriye ekonomisinin dış açılma yani dış dünyaya çıkış kapılarıdır. Aynı zamanda Lübnan Arapların kültürel ve entellektüel merkezlerinden biridir.

Üçüncüsü, Lübnan'ın coğrafi konumu Suriye'nin askeri ve güvenlik çıkarlarını yakından ilgilendirmektedir. Suriye'nin askeri planlamacıları sağ kanatlarının bir kuşatmaya karşı hassasiyetinden devamlı endişe etmektedirler. Lübnan Suriye'nin kontrolünde olmadığı müddetçe, İsrail'e Suriye kuvvetlerinin yanına taarruz etmek için potansiyel bir çıkış imkânı vermektedir.

Dördüncüsü, Lübnan'daki din ve mezhep çatışmaları kontrol altına alınmazsa, Suriye'nin pek hassas olan iç dengelerine sirayet edip rejimi tehdit altında bırakabilir. Beşincisi, Lübnan'ın daha fazla kaos ve bölünme içine girmesi, İsrail'in söz konusu ülkeye müdahalesine sebep olabilir. Son olarak, Lübnan üzerinde sağlanacak sıkı bir kontrol, FKÖ'yü Esad rejiminin kanatları altına sığınmaya zorlar.

Esad, 1976'daki ilk müdahale esnasında Suriye içinde ve diğer Arap başkentlerindeki şiddetli muhalefete rağmen, solcu müslümanlar ve FKÖ ittifakına karşı İsrail'le birlikte hareket eden hristiyan Marunîleri destekledi. Bunu yaparken Esad'ın üç hedefi vardı. İlk olarak statükoyu korumayı yani Lübnandaki Marunî hâkimiyetini sürdürmeyi amaçlıyordu. Çünkü Marunî sermayesinin Suriye

ekonomisinde önemli bir yeri vardı. Ayrıca, Lübnan'ın tamamen dağılması halinde kurulacak bağımsız bir Marunî devleti İsrail'in doğal müttefiki olacaktı. İkincisi, sol kesim ve FKÖ ittifakının Marunîler üzerindeki muhtemel zaferi Suriye için bir felaket olurdu. Çünkü radikal bir Lübnan Suriye'nin rakibi ve düşman kardeşi Irak ile iş birliği yapabilirdi. Son olarak FKÖ'ye vurulacak bir darbe, söz konusu örgütü Suriye tarafından idare edilebilecek bir boyuta indirgerdi.

İlginç bir şekilde Suriye bu operasyon esnasında İsrail'le karşı karşıya gelmedi ve Güney Lübnan'ın İsrail tarafından işgaline de hiç karışmadı. Bazı araştırmacılar, bu operasyonun ABD sponsorluğunda Suriye ve İsrail arasında mutabakatla yapılmış ortak bir müdahale olduğunu savunmaktadırlar (Yaniv, 1986).

Lübnan'ın 1982 yılında İsrail tarafından işgali, Suriye ve İsrail'in Lübnan'da birbirine karşı savaşmama yönündeki centilmenlik anlaşması ile ters düşmüştür. Suriye'nin Filistinlileri dizginlemek için isteksizlik göstermesi ve Bekaa Vadisi'ne büyük takviyeler yapması üzerine İsrail Suriye'nin SAM bataryalarına saldırmış; bundan sonra Suriye İsrail'i Lübnan'da durdurmak ve etkisiz kılmak için değişik bir yöntem benimsemiştir (Yaniv).

Bu süreç esnasında Esad'ın politik üslubunun iki özelliği kendini göstermiştir: sebat ve merhametsizlik. Lübnan Devlet Başkanı Beşir Cemayel'in öldürülmesi, Suriye'nin kendi durumunu kurtarmak için başlattığı tedbirlerden sadece birisiydi.

Bu tedbirler ABD Büyükelçiliği, ABD Deniz Piyade binası ve bir Fransız karargahına bombalı saldırılar şeklinde devam etmiştir (Roberts, 1987).

Suriye ve Arafat arasındaki iplerin resmen kopması, Arafat'ın Beyrut'u terketmeye zorlanmasının hemen akabinde

gerçekleşmiştir. Fakat bu sefer Suriye'nin Lübnan'da kullandığı araçlar Şii ve Dürzilerdi. Aslına bakılırsa, Arafat'ın izole edilmesi ve FKÖ içindeki durumunun zayıflatılması Suriye stratejisinin yaptığı önemli bir hatadır. Çünkü, kendisine destek arayan Arafat bu maksatla Ürdün'e yönelmiş ve hatta İsrail'le ikili bir barış arayışı içine girmiştir ki; Arafat'ın her iki manevrası da Suriye'nin aleyhinedir.

İran ve Suriye'nin cömert destekleri sonucu Hizbullah'ın askeri yeteneklerinin belirli bir seviyeye gelmesiyle, Esad kendi ordusunu çatışmalardan uzak tutmayı başarmış ve İsrail'in Lübnan'daki direniş örgütleriyle kanlı bir savaşa sürüklenmesini uzaktan izlemiştir. O dönemde Hizbullah'ın İsrail'e verdiği zararlar o dereceye ulaşmıştır ki, İsrail Golan Tepeleri konusunda Suriye ile bir anlaşmaya varmanın önemini kavramaya başlamıştır (Harik, 1997).

Lübnanlı temsilcilerin Suudi Arabistan'ın Taif şehrinde 1989 yılında imzaladıkları “Milli Anlaşma Dokümanı” ve 1991 yılında Lübnan ve Suriye arasında imzalanmış olan “Kardeşlik, İş birliği ve Koordinasyon Anlaşması” Suriye'nin Lübnan üzerindeki özel nüfuzunu teyit etmiştir.

İran-İrak ve Körfez Savaşları

Suriye'nin Arap dünyasında lider rolü oynayabilmesi için, Mısır ve Irak'ın bir şekilde etkisiz kılınmaları ve Ortadoğu güç oyunlarının dışında bırakılmaları gerekmektedir. Mısır'ın İsrail ile barış anlaşması imzalaması sonucu 1979'da Arap dünyasından dışlanması nedeniyle, Suriye'nin tek rakibi olarak Irak kalmıştı. Esad bu nedenle Irak'ın önünü kesmek için 1979'da Humeyni'nin İran'ı ile bir ittifak oluşturmuştur.

22 Eylül 1980 tarihinde başlayan İran-İrak Savaşı esnasında, Suriye İran'a askeri, ekonomik ve politik olarak çok ciddi destek sağlamıştır. Örneğin, Kuzey Irak petrolünü Suriye ve Lübnan limanlarına taşıyan petrol boru hattını kesmiştir. Suriye ayrıca

havaalanlarını İran uçaklarına açmıştır. Irak içindeki muhalefeti ve Saddam Hüseyin rejimine karşı başlatılan ayaklanmaları desteklemiştir.

Irak da buna misilleme olarak, Suriyeli muhalif grupların katılımıyla “Suriye’nin Kurtuluşu İçin Milli İttifak” adı altında bir koalisyon oluşturmuştur. Müslüman Kardeşler örgütünce Hama’da başlatılan ve 30 bin kişinin hayatına mal olduğu iddia edilen ayaklanmayı desteklemiştir.

Suriye İran’a karşı bir Arap cephesi oluşturulmasını önlemekte genel olarak başarılı olmuştur. Bu maksatla Cezayir, Libya, Güney Yemen ve FKÖ’yü içine alan bir İran yanlısı kulüp oluşturmuş; Körfez Koordinasyon Konseyi (GCC)’ndeki İran karşıtı eğilimleri etkisiz kılmayı başarmıştır.

Sonuçta Irak Batı’nın da desteğiyle savaşı galip bitirmiş; Saddam Hüseyin savaştan güçlenmiş bir Arap lider olarak çıkmıştır. Bu bakımdan Esad’ın İran’la ittifakının Suriye’ye ne kazandırdığı konusu tartışmalıdır.

Saddam’ın 1990 yılında Kuveyt’ı işgal etmek suretiyle yaptığı stratejik hata, Esad’a dış güçleri kullanarak Irak’a yeni bir darbe indirme fırsatını tekrar vermiştir. Suriye’nin ittifak stratejisini “[D]üşmanımın düşmanı dostumdur” şeklinde özetlemek mümkündür.

Elbette Batı’nın yanında yer almanın Saddam’ın devrilmesine katkıdan başka sebepleri de vardır. Bir defa Suriye bu hareketiyle Kuveyt ve Suudi Arabistan’dan önemli miktarda mali yardım almıştır. Saddam karşıtı kulüpte yer almasıyla, Vaşington’un Suriye’yi teröre destek veren ülkeler listesinden çıkaracağını ümit etmiştir.

Suriye’nin stratejik kültürünün Soğuk Savaş’tan sonra bir değişim sürecine girdiğini söylemek mümkündür. Doğu Bloku’nun çökmesiyle birlikte Suriye ortaklarından çoğunu kaybetmiştir.

Suriye ekonomisi 1990'larda adeta iflasın eşiğindedir. İşte bu ümitsiz anda, Esad akıllı bir manevrayla Irak karşıtı koalisyon ve Ortadoğu Barış Sürecine yanaşarak, Suriye'nin yeni dünya düzeninin bir sonraki kurbanı olmasını bir süreliğine önlemiştir.

Kısmi bir ekonomik açılımla birlikte, ülkede yeni sosyal sınıflar ve politik güçler ortaya çıkmaya başlamıştır. Esad'ın son dönemlerinde Suriye'nin radikal ve militan tutumu yumuşamaya başlamıştır. Arap-İsrail meselesi gündemdeki yerini kısmen kaybetmiş ve yeni bir "önce Suriye" dönemi sinyalleri alınmaya başlanmıştır. Esad Körfez Savaşı'ndan sonra 1991'de yaptığı bir konuşmada şöyle demektedir (Cowell, 1991):

Olayların akışı tekrar tekrar gösterdi ki, bizim (Körfez savaşı'ndaki) tutumumuz doğru ve sağlıklı oldu; tıpkı Lübnan ve İran-Irak savaşındaki tutumumuz gibi. Biz ulusal çıkarlarımıza uygun olarak neyi yapabiliyorsak onu yaptık.

Hafız Esad Döneminde Suriye Stratejik Kültürünün Ana Hatları

Göreve geldiği günden ölümüne kadar Hafız Esad'ın Suriye'yi yönetme tarzı dışardan bakıldığında kısmen başarı olarak görülebilir. Kaldı ki Baas ideolojisi politik açıdan Suriye Arap toplumu için ilerici sayılabilecek bir programı öngörmekteydi. Suriye'nin Hafız Esad dönemindeki politik ve stratejik kültürünün önemli karakteristikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Hafız Esad uluslararası ilişkilerde kuvvet dengesine inanan klasik bir realisttir. Politika oyununu kuvvet üzerinden oynamayı sever. Suriye milliyetçiliği ve "Büyük Suriye" efsanesi Esad'ın Suriyesi için en önemli politik hedef motifleridir. Rejimin meşruiyetini sağlayan bir öge olduğu için Baas ideolojisi de tamamen bir kenara atılmaz.

2. Suriye'nin söz konusu dönemde en önemli endişeleri iç istikrar, Esad iktidarının bekası ve Suriye'nin dış tehditlere karşı güvenliği olmuştur.

3. Arap kültürünün ve ülkenin parçalı demografik yapısının bir mirası olarak, iç çatışma ve politik rekabet Suriye toplumunun bilinen bir yüzü haline gelmiştir. Baas rejiminin ayakta kalabilmesi için iç muhalefet birçok yöntemle etkisiz hale getirilmeye çalışılmıştır. Bunların arasında, her türlü baskı yönteminin kullanılması, patronaj ağının yerleştirilmesi, “böl ve yönet” taktiğine başvurulması, yolsuzluğun kurumsallaştırılması ve Parti'nin meşruiyet tabanı olarak kullanılması gibi yöntemler sayılabilir.

4. Suriye'nin geleneksel düşmanı İsrail'dir. Soğuk Savaş sonrasında Esad'ın rejimin meşruiyetini sürdürmek için sarılacağı tek ideolojik argüman olarak anti-Siyonizm kalmıştır. Suriye İsrail'i durdurmak için bir süre “stratejik denge” politikasını izlemiştir. Ancak, Sovyetler Birliği'nin çökmesinden sonra dış desteğe dayanan bu politikanın devam imkanı kalmamıştır. Dolayısıyla Suriye'nin önceliği sadece Golan Tepelerinin kurtarılmasına kaymıştır.

5. Esad döneminde Suriye'nin Arap dünyasındaki rakipleri Mısır ve Irak'tır. Bu ülkeleri etkisiz kılmak ve Arap politikasından saf dışı etmek, Suriye'nin Araplar arası ilişkilerdeki başlıca hedefi olmuştur.

6. Esad'ın Suriye'si sürekli olarak Türkiye ile arasına bir mesafe koymaya ve Türkiye'ye serin davranmaya çalışmış; bu tutum daha sonraları açıkça düşmanlığa dönüşmüştür. Bunun sebebi Hatay'ın 1939'da Türkiye'ye katılması, Türkiye'nin demografik, ekonomik ve askeri gücünün üstünlüğü ve Suriye'nin Türkiye'nin su kaynaklarına olan bağımlılığıdır. Kuzey komşusunun gücünün ve buna karşı kendi ülkesinin sınırlamalarının farkında olan Esad,

Türkiye'nin Orta Doğu'da hakim bir güç olmasını engellemek için başta terörizm olmak üzere her türlü tedbire başvurmuştur.

7. Şam'daki yöneticiler Lübnan ve Ürdün'ün Suriye'nin ayrılmaz parçaları olduğunu kabul etmekte ve özellikle Lübnan'daki Suriye hakimiyetine yönelecek her türlü girişime şiddetle karşı koymaktaydılar.

8. Suriye her seferinde güce dayalı ve uzlaşmaz bir strateji izlemesine rağmen, onun uluslararası ilişkilerdeki bu tutumu aslında savunma amaçlı olup, zayıflıktan kaynaklanmaktadır. O aslında ülkesinin demografik, ekonomik, askeri, politik ve iç istikrar bakımından zafiyetlerinin farkındadır.

9. Sınırları doğal engellere dayanmadığı ve toprakları Lübnan üzerinden gelecek bir kuşatmaya karşı hassas olduğu için Suriye askeri planlamacıları sürekli ülkelerini emniyetsiz hissederler.

10. “Düşmanımın düşmanı benim dostumdur” prensibi Esad'ın ittifak oluşturma konusundaki ana mantığını açıklar. Fakat Esad ittifaklar içinde dahi bağımsız bir dış politika uygulama eğilimi sergilemiştir.

11. Suriye, İsrail ile resmi olarak savaş halinde olmasına rağmen, İsrail birlikleri ile doğrudan karşı karşıya gelmekten sürekli kaçınmıştır. Askeri açıdan zayıf ve silahlanma açısından dış kaynaklara bağımlı olduğu için, dış düşmanlarına karşı başarılı bir “dolaylı tutum stratejisi” uygulamıştır. Esad'ın Suriye'si kendi düşmanlarına karşı başkalarını kullanmış ve düşmanlarının iç zafiyetlerini sürekli istismar etmiştir.

12. Esad dönemi Suriye Ordusunun stratejik görevleri İsrail'e direnmek, Türkiye ve Irak'ı caydırmak, Lübnan, Ürdün ve FKÖ'yü

ise kontrol etmektir. Bütün bunların üzerinde, rejimi iç muhalefete karşı korumak görevi yer almaktadır.

13. Son olarak, Suriye politik ve stratejik kültürünün en zayıf noktası kurumsallaşmamış olmasıdır. Bu kültür yıllar yılı Hafız Esad'ın şahsına bağımlı kalmıştır. Dolayısıyla Esad'ın ölümünden sonra ülkede bu konularda bir bocalama sürecine girilmiş ve ondan kalan miras üzerine yeni bir şey konulamamıştır.

Beşar Esad Dönemi

Hafız Esad hem kendi ailesinin iktidarını korumak hem de rejimin dayandığı tabanı bir arada tutabilmek için, kendisi 1980'lerde hastalandıktan sonra yerine oğlu Basil'i hazırlamaya başlamıştır. Ancak Basil Esad'ın 1994 yılında trajik bir kazada hayatını kaybetmesi üzerine, ikinci oğlu olan Beşar'ı devreye sokmuştur.

Aslen göz doktoru olan ve politikaya karşı ilgi ve heves taşımayan Beşar, mesleki bir çalışma için bulunduğu İngiltere'den alalecele çağrılarak kısa bir askeri eğitimi takiben Tümgeneral rütbesine yükseltilmiş; Şam'daki iş ve politika çevreleriyle tanıştırılmış ve kendisine Lübnan işlerinin koordinesi gibi bazı önemli görevler verilmiştir. Söz konusu görevler Beşar Esad'ı politikaya ısındırmış ve ona devlet işlerinin yürütülmesinde bazı tecrübeler kazandırmıştır.

Hafız Esad uzun süren bir rahatsızlık döneminin ardından 10 Haziran 2000'de vefat etmiştir. Devlet Başkanı'nın vefatıyla birlikte Beşar'ın iktidara getirilişi, tam babasının demokrasi anlayışına uygun olarak ve adeta hanedan geleneğinde tahtın el değiştirmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Beşar Esad'ın devraldığı Suriye, Internet kullanımının yasak olduğu, devlet haricinde kimsenin yayın yapma hakkının bulunmadığı, üretilen her fikir ve sanat eserinin sansüre tabi tutulduğu, insanların polis ve gizli servis elemanlarınca adım adım izlendiği ve bazı

kozmetik tedbirlere rağmen halen güdük bir kontrollü ekonominin hüküm sürdüğü bir ülkedir.

Otuz yıl boyunca böylesine zor şartlar altında yaşayan Suriye halkı, Beşar'ı ülkenin önünü açacak bir umut ışığı olarak görme eğilimine girmiştir. Hafız Esad'ın oğlu olmasına rağmen yeni Başkan'ın gençliği, pozitif bilimler eğitimi almış, Avrupayı görmüş ve orada yaşamış olması daha açık fikirli ve yenilikçi bir lider olacağı izlenimi vermiştir. Genç Esad'ın halkın umutlarını yeşerten vaatlerinden biri de Suriye'de idari reform ve gerçek bir hukuk düzenine duyulan acil ihtiyacı dile getirmesi ve yolsuzluğa bulaşmış olanları mutlaka adalete teslim etme konusundaki kararlılığıdır.

Ancak Beşar Esad her fırsatta Arap milliyetçiliğine atıf yapmaktan, hatta çekirdek bir Arap ortak pazarı oluşturmak gibi romantik söylemleri tekrarlamaktan da geri kalmamıştır. Dış politika konusunda ise babasının bilinen tutumunu ve “olmazsa olmaz” larını tekrarlamıştır. Bu bağlamda, hem Suriye'nin Lübnan'daki varlığının yapıcılığı ve gerekliliğine olan inancını dile getirmiş; hem de “[B]u toprak daima bizim olacak ve er ya da geç bize bir bütün olarak dönecek.” demek suretiyle Golan'da en küçük bir taviz bile vermenin mümkün olmadığını vurgulamıştır.

Ancak aradan geçen yıllarda Beşar Esad koltuğunu tam olarak emniyete alamamış; halkı tatmin edecek bir liderlik ve karizma sergileyememiştir. Kendi öz amcası Rıfat Esad bile Beşar'ın liderliğini Suriye halkının sırtına saplanmış bir hançer olarak nitelemiştir. Bir bölge uzmanı da Beşar Esad'ın Suriye gibi bir ülkeyi yönetmek için gerekli “katil içgüdü”nden yoksun olduğunu söylemiştir

Beşar Esad'ın yetersiz kaldığı konulardan biri de kendisine sadık ve onun gençliği ve dinamizmini devlet hayatına yansıtacak yeni bir kadro oluşturamamış olmasıdır. Bir yazarın belirttiği gibi, onun üst kademelerde yaptığı değişiklikler sadece yaşlananları emekli edip, yardımcılarını onların yerine getirmektir (Zisser, 2003). Kısacası

babasının zihniyetini temsil eden kadrolar bütün devlet kademelerini kontrolleri altında tutmaya devam etmişlerdir.

Dolayısıyla, Suriye Hafız Esad'ın çizdiği yolda ilerlemeyi sürdürmüştür. Genç Esad ne iç ve dış politikada ne de ülkenin sosyal ve ekonomik yapısını değiştirmek yönünde radikal gelişmeler sağlayamamıştır. İlk başta bazı liberal ekonomik tedbirler telaffuz edilmiş; arkasından Beşar'ın teşviki ile demokratikleşmeyi ve reformu tartışan forumlar ve komiteler oluşturulmuştur.

Ancak, Beşar'ın başlangıçta yaptığı birkaç hamleyi görerek, bunu bir “Şam Baharı”nın başlangıcı olarak niteleyenler, kısa sürede yanıldıklarını anlamışlardır. Beşar Esad aradan henüz bir yıl geçmeden saf değiştirmiş; hükümet kaynakları reform yanlılarını “Suriye'nin istikrarını bozmak isteyen Batı ajanları” olarak nitelemekten geri kalmamıştır. Saldırıları bununla da kalmamış; tanınmış muhaliflerden bazıları hapsedilmiştir.

Dış politika açısından da Beşar'ın performansı çok başarılı bir çizgide değildir. Filistinliler ve Filistin davası üzerinde Suriye'nin hemen hemen hiçbir etkisi kalmamıştır. Babası İsrail ile dengeli ve yararlı bir gerginlik stratejisi izlerken, tecrübesiz Beşar zaman zaman kantarın topuzunu kaçırmış; sırf Arap kamuoyuna oynamak adına populist ama etkisiz söylemler geliştirmiştir. Aynı şekilde Suriye bu dönemde Lübnan üzerindeki kontrolünü de tamamen kaybetmiştir.

Genç Esad'ın dış politikada yaptığı en önemli ve başarılı hamle Türkiye'ye karşı gerçekleştirdiği açılmıdır. Türkiye'yi bizzat ziyaret etmesi ve Adana Mutabakatı'na büyük oranda sadık kalması, onun Türkiye'nin önemi ve sahip olduğu potansiyeli iyi tahlil etmiş olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte Suriye yönetimi eski alışkanlıkla iki taraflı oynayıp, Türkiye'de Temmuz 2003'te yürürlüğe giren yeni Tapu Kanunu'ndan yararlanarak kendi vatandaşlarını Hatay'da toprak satın almaya teşvik etmekten de geri kalmamıştır.

Beşar Esad’la birlikte, Suriye’nin Arap dünyasındaki prestiji de büyük oranda erozyona uğramıştır. Bunda Beşar’ın Mısır ve Ürdün liderlerine karşı aldığı olumsuz tutumun önemli derecede etkisi vardır.

Beşar’ın en büyük şanssızlığı, Irak Savaşının onun dönemine rastlaması ve A.B.D.’nin başında Bush’un liderliğindeki yeni muhafazakâr ekibin bulunmasıdır. Irak Savaşı’nda Beşar Esad yönetiminin uyguladığı politika kesin hatlarla belirlenmiş rasyonel bir politika görüntüsü vermemiştir.

Otoriter rejimlerin sonsuza kadar ayakta kalması olanak dışıdır. Bu tür rejimlerin sonunu getiren en önemli etkenler büyük bir ekonomik kriz, ülke içindeki haksızlık ve hukuksuzluklar karşısında toplumsal tepkinin yönetilebilir ölçülerin dışına çıkması, iç çatışma ve en sonunda dış müdahalelerdir. Suriye yönetimi bu gerçeğe sırt çevirerek içerdeki sert polisiye önlemler ve dış destekle rejimin bekasını sağlayabilecekleri hatasına düşmüşlerdir.

Beşar Esad’ın iç ve dış dengeleri yönetmede yeterli tecrübeye sahip olmaması ve dışarıdan yapılan müdahale ve provokasyonlar sonucu 2011’de başlayan Suriye İç Savaşı onbinlerce kişinin yaşamını yitirmesine ve ülkenin adeta bir harabeye dönmesine yol açmıştır. Ülke yıllar içinde en şiddetli etnik ve sektör çatışmaların yaşandığı bir coğrafya haline gelmiştir. Suriye topraklarının büyük bir bölümü merkezi otoritenin etki alanı dışına çıkmıştır.

Suriye’deki iç savaş dönemine teorik çerçeveden bakıldığında, bir ülkedeki kaotik ortam ya da merkezi bir otoritenin yokluğu da iç çatışma çıkmasını ya da var olan çatışmanın yayılma ve uzamasını besleyen bir durumdur. Uluslararası ilişkiler literatüründeki “güvenlik ikilemi” kavramı etnik ve inanç temelli çatışmalarda da uygulama alanı bulmaktadır. İç dengeyi gözetken bir otoritenin yokluğunda taraflardan birinin aşırı güç biriktirerek diğer tarafı tehdit eder hale gelmesi doğal olarak gerilimin tırmanmasını hızlandırmaktadır (Posen, 1993).

Derinden bölünmüş toplumlarda etnik gruplar arasındaki çatlakları dolduracak, sosyal entegrasyonu güçlendirecek pozitif bir barış anlayışını benimsemek esas alınmalıdır. Adil olmayan bir barış, mağdur edildiğini düşünen grup içi dayanışmayı artırarak var olan bölünmenin daha da derinleşmesine yol açabilir. Beşar Esad iktidarı barış teorisinin bu temel varsayımını adeta görmezden gelmiştir.

Suriye çatışmalı süreç içinde toplumsal açıdan derin bir bölünme yaşamıştır. İlk defa Nordlinger tarafından kullanılan “derinden bölünmüş toplum” kavramı, (Nordlinger, 1972) içindeki belli grupların iktidar mücadelesine giriştikleri ve gruplar arasında derin ayrılıklar bulunan toplumları kasteder (Horowitz, 2014). Lijphart’ın (1977) “çoğulcu toplum” olarak adlandırdığı ve toplum içindeki etnik, dini veya ideolojik grupların kendi içlerinde örgütlü oldukları yapı da bu kapsamdadır.

Yeknesak bir “sivil toplum” yapısı oluşturmak, bu tür ülkelerde kalıcı bir barışa ulaşmanın ana koşullarından biridir. Sivil toplum devlet kontrolü dışında örgütlü bir alan ve kendi düşünce ve taleplerini ifade etmek ve gerektiğinde devlet faaliyetleri üzerinde bir kamuoyu denetimi oluşturmak için ortak hareket eden bireylerin meydana getirdiği sosyal güçtür (Diamond, 1994). Böyle bir güç bir ülkede iç barışın sağlanması için hem itici bir güç hem de bir baskı aracıdır (Fischer, 2011). Suriye yönetimi içine düştüğü ya da düşürüldüğü kaotik süreçte toplumsal birliği sağlayamamış ve yeknesak bir sivil toplum oluşturamamıştır. Bu konuda elbette tüm sorumluluğu Şam yönetiminin üzerine atmak haksızlık olur; zira gerek iç dinamikler gerekse dış aktörler siyasal iktidara bu fırsatı vermemiştir.

Sonuç

Sonuç olarak Suriye’nin çöküşü dış güçlerin bölgesel ve küresel oyun planlarının bir gereği olduğu kadar, Baas ideolojisi ve Hafız Esad’ın ülkeye dayattığı otoriter –hatta totaliter- rejimin uygulamalarının da sonucudur. Beşar Esad babası liderliğindeki

Baas rejiminin kökleşmiş politik ve stratejik kültürünün baskısı ve iç dinamiklerinin zorlaması altında ezilmiş ve Suriye’yi çökmekten kurtaramamıştır. Çünkü Hafız Esad yönetiminin içerde uyguladığı baskı ve zulüm, yolsuzluk ve yoksulluk iklimiyle birlikte Suriye’nin tüm Arap dünyası ve Arap olmayan komşularıyla olan kronik sorunları Beşar Esad’ı Rusya ve İran’ın cılız desteği hariç yapayalnız bırakmıştır.

Babasından sonra iktidara gelirken kendisine büyük umutlar bağlanan Beşar Esad dış destekçilerine güvenerek halkın taleplerini göz ardı etmiş ve böylelikle toplumsal muhalefetin radikalleşmesine yol açmıştır. Suriye’yi uluslararası toplumla bütünleşmiş müreffeh bir ülke olarak yönetmek ve gerektiğinde görevinden onuruyla ayrılmak varken, ülkesini savaş suçlusunu bir kaçak olarak terk etmiştir.

Suriye özeline odaklanan bu çalışmadan çıkarılacak sonuç, otoriter bir rejimin çöküşü ile ilgili çalışmalarda dış etkenler yanında rejimin stratejik kültürü ve tarihsel müktesebatından kaynaklanan nedenlerin de mutlaka incelenmesi gerektiğidir.

Esad sonrasında İsrail saldırılarına tamamen açık hale gelen Suriye’nin nasıl bir geleceğe doğru yürüdüğü bilinmezliğini korumaktadır. Ahmed el Şara liderliğindeki Suriye yönetimi görüldüğü kadarıyla geçmişlerinden gelen ideolojik saiklerle hareket etmekte ve kendilerini iktidara getiren dış güçlerin çizdiği sınırlar içinde kalmaya özen göstermektedir.

Oysa etnik ve dini açıdan heterojen ve çatışmalı bir ülkede barışa yol açacak en önemli girişim, sivil toplumun etnik ve dini esaslara göre değil, toplumun bütününün çıkar ve ihtiyaçları düzleminde inşa edilmesidir. Burada bahsedilen tekçi ve dayatmacı bir yapı oluşturmak değil; toplumun eğitim, meslek, ekonomik durum vb. kriterlere göre yatay örgütlenmesidir (Ignatieff, 1995). Bu şekilde oluşturulacak sivil toplum örgütleri ülke içindeki farklı etnik ve dini gruplardan bireyleri aynı çatı altında buluşturacak şekilde kapsayıcı

olmalıdır. Barışı koruma kapsamında sağlıklı bir sivil toplum oluşturmada devlet ve ulus inşa etmek mümkün görülmemektedir.

Suriye için en geçerli olacak çözüm, ülkenin toprak bütünlüğünü koruyan, bireysel hak ve özgürlükleri teminat altına alan, eşit yurttaşlık temelinde etnik ve dini toplulukların kültürel yaşam ve gelişimlerini destekleyen demokratik ve laik bir hukuk devleti düzeni inşa etmektir. Böylece demokrasiyi esas alan çağdaş bir cumhuriyet yapılanması ile Suriye toplumunun önüne parlak bir gelecek ve yeni ufuklar açmak mümkündür. Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşlarının 1923'te kurmuş olduğu model en güzel örnek olarak önlerinde durmaktadır.

Tarihi ve kültürel yakınlığımız yanında, 911 Km. kara sınırını paylaştığımız Suriye'nin geleceği ülkemizi doğrudan ilgilendiren yaşamsal bir konudur. Suriye'de yaşanan olumsuzlukların ülkemize nasıl sirayet ettiğini; ulusal güvenlik, ekonomi ve sosyal yapımıza ne gibi zararlar verdiğini yaşayarak deneyimledik. O halde Suriye'de bundan sonra olacak gelişmeleri çok yakından izlemek ve ülkenin geleceğiyle ilgili çalışmalarda uluslararası hukuk çerçevesinde bizzat yer alıp yapıcı bir rol oynamak Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin hakkı ve ödevidir.

Kaynakça

- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1984). *Comparative politics today*. Little, Brown.
- Bannerman, M. G. (1995). Syrian Arab Republic. In D. E. Long & B. Reich (Eds.), *The government and politics of the Middle East and North Africa* (pp. 216-234). Westview Press.
- Booth, K. (1979). *Strategy and ethnocentrism*. Holmes & Meier.
- Booth, K. (1990). The concept of strategic culture affirmed. In G. Jacobsen (Ed.), *Strategic power: USA/USSR* (pp. 121-128). Macmillan.
- Carter, J. (1985). *The blood of Abraham: Insights into the Middle East*. Houghton Mifflin.
- Clawson, P. (1989). Unaffordable ambitions: Syria's military build-up and economic crises (Policy Paper No. 17). Washington Institute for Near East Policy.
- Cowell, A. (1991, May 14). Syrian leader's new gamble: Pursuing power as Arab champion. *The New York Times*, A10.
- Cumhuriyet. (2024, Aralık). Trump'tan Esad çıkışı: Rusya onu korumakla ilgilenmiyor. <https://www.cumhuriyet.com.tr/dunya/trumptan-esad-cikisi-rusya-onu-korumakla-ilgilenmiyor-2277071>
- Desch, M. C. (1996). Threat environments and military missions. In L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *Civil-military relations and democracy* (pp. 12-29). Johns Hopkins University Press.
- Devlin, J. F. (1976). *The Ba'th Party: A history from its origin to 1966*. Hoover Institution Press.
- Diamond, L. J. (1994). Rethinking civil society: Toward democratic consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4-17.
- Faksh, M. A. (1993). Asad's westward turn: Implications for Syria. *Middle East Policy*, 2.
- Fischer, M. (2011). Civil society in conflict transformation: Strengths and limitations. In B. Austin, M. Fischer, & H. J. Giessmann (Eds.), *Advancing conflict transformation* (pp. 287-313). Barbara Budrich Publishers.
- Harik, J. (1997). Syrian foreign policy and state/resistance dynamics in Lebanon. *Studies in Conflict & Terrorism*, 20, 249-265.
- Hinnebusch, R. A. (1993). Asad's Syria and the new world order. *Middle East Policy*, 2, 1-14.
- Hopwood, D. (1988). *Syria 1945-1986: Politics and society*. Unwin Hyman.
- Horowitz, D. L. (2014). Ethnic power sharing: Three big problems. *Journal of Democracy*, 25(2), 5-20.

- Huntington, S. H. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Vintage Books.
- Ignatieff, M. (1995). On civil society: Why Eastern Europe's revolutions could succeed. *Foreign Affairs*, 74(2), 128-136.
- Johnston, A. I. (1993). *An inquiry into strategic culture: Chinese strategic thought* (Doctoral dissertation, University of Michigan).
- Johnston, A. I. (1995). Thinking about strategic culture. *International Security*, 19(4), 32-64.
- Kessler, M. N. (1987). *Syria: Fragile mosaic of power*. National Defense University Press.
- Klein, Y. (1991). A theory of strategic culture. *Comparative Strategy*, 10(2), 3-23.
- Lasswell, H. D. (1941). The garrison state. *American Journal of Sociology*, 46(4), 455-468.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. Yale University Press.
- Ma'oz, M. (1986). The emergence of modern Syria. In M. Ma'oz & A. Yaniv (Eds.), *Syria under Asad: Domestic constraints and regional risks* (pp. 1-32). St. Martin's Press.
- Momen, M. (1985). *An introduction to Shi'i Islam: The history and doctrines of Twelver Shi'ism*. Yale University Press.
- Moosa, M. (1987). *Extremist Shiites: The ghulat sects*. Syracuse University Press.
- Nordlinger, E. A. (1972). *Conflict regulation in deeply divided societies*. Center for International Affairs, Harvard University.
- Olson, R. W. (1982). *The Ba'th and Syria, 1947-1982: The evolution of ideology, party and state*. Kingston Press.
- Patai, R. (1976). *The Arab mind*. Charles Scribner's Sons.
- Posen, B. R. (1993). The security dilemma and ethnic conflict. In M. E. Brown (Ed.), *Ethnic conflict and international security* (pp. 103-124). Princeton University Press.
- Pye, L. W. (1965). Introduction: Political culture and political development. In L. W. Pye & S. Verba (Eds.), *Political culture and political development* (pp. 3-26). Princeton University Press.
- Rabinovich, I. (1972). *Syria under the Ba'th, 1963-1966: The army-party symbiosis*. Halsted Press.
- Roberts, D. (1987). *The Ba'th and the creation of modern Syria*. St. Martin's Press.
- Sadowski, Y. M. (1988). Ba'thist ethics and the spirit of state capitalism: Patronage and the party in contemporary Syria. In P. Chelkowski & R. J. Pranger

- (Eds.), *Ideology and power in the Middle East: Studies in honor of George Lenczowski* (pp. 160-184). Duke University Press.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet strategic culture: Implications for limited nuclear operations* (RAND Report No. R-2154-AF). RAND Corporation.
- Snyder, J. (1990). *The concept of strategic culture: Caveat emptor*. In G. Jacobsen (Ed.), *Strategic power: USA/USSR* (pp. 3-9). Macmillan.
- Van Dam, N. (1979). *The struggle for power in Syria: Sectarianism, regionalism and tribalism in politics, 1961-1978*. I.B. Tauris.
- Yaniv, A. (1986). *Syria and Israel: The politics of escalation*. In M. Ma'oz & A. Yaniv (Eds.), *Syria under Asad: Domestic constraints and regional risks* (pp. 172-173). St. Martin's Press.
- Zisser, E. (2003). *Does Bashar al-Assad rule Syria?* *Middle East Quarterly*, 10(1).



**Türk Dış Politikasında
Kriz Yönetimi ve
Stratejik Özerklik:
1963-1964 Kıbrıs
Krizinin
Konstrüktivist Analizi**

Makale Gönderim
Tarihi: 30 Mayıs 2026
Makale Kabul Tarihi: 20
Temmuz 2026

Onur Gürel^a

Özet

Bu çalışma 1963-1964 Kıbrıs Krizi sürecinde Türkiye'nin kriz yönetimi pratiklerini ve stratejik özerklik arayışını geleneksel konstrüktivist bir çerçevede incelemektedir. Çalışmanın amacı bu krizi salt askerî bir uyumsuzluk olarak değil normatif bir kimlik inşası süreci olarak kavramsallaştırmaktır. Söylem analizi ve tarihsel-yorumlamacı metodolojiye dayanan makale Başbakan İsmet İnönü'nün diplomatik retoriğine odaklanmaktadır. Analiz Türk dış politikasının 1950'lerdeki maksimalist Taksim tezinden hukuki zemine dayalı "garantörlük" normuna evrimini inceleyerek bu evrimin Batı ittifakının hiyerarşik yapısına karşı stratejik özerklik anlatısını nasıl kurguladığını ortaya koymaktadır. Bulgular bir "norm girişimcisi" olarak liderlik söyleminin dış politika kimliği üzerinde şekillendirici bir etki yarattığını göstermektedir. Çalışma Türkiye'nin özerk bir diplomatik aktöre dönüşümündeki temel dinamikleri ampirik olarak kanıtlamak ve devletlerin yapısal kısıtlar altında dış politika kodlarını nasıl yeniden inşa ettiğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Konstrüktivizm, Kriz, Özerklik, Kıbrıs, Türkiye.

^a Independent Researcher, onurgurel.phd@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0007-8567

Crisis Management and Strategic Autonomy in Turkish Foreign Policy: A
Constructivist Analysis of the 1963-1964 Cyprus Crisis

Abstract

This study examines Türkiye's crisis management practices and its pursuit of strategic autonomy during the 1963-1964 Cyprus Crisis, utilizing a conventional constructivist framework. The primary aim of this article is to conceptualize this period not merely as a military dispute, but as a normative identity-building process. Employing discourse analysis and historical interpretivism, the study focuses on the rhetorical strategies of Prime Minister İsmet İnönü to investigate how Turkish foreign policy evolved from the maximalist Taksim thesis of the 1950s toward a legally grounded 'guarantorship' norm. This shift illustrates the construction of a strategic autonomy narrative against the hierarchical dictates of the Western alliance. The findings demonstrate that leadership rhetoric functions as a 'norm entrepreneur,' exerting a formative impact on foreign policy identity. This study reveals the structural dynamics underlying Türkiye's transformation into an autonomous diplomatic actor under systemic pressure.

Keywords: Constructivism, Crisis, Autonomy, Cyprus, Türkiye.

Introduction

The 1963-1964 Cyprus Crisis was not merely a regional military tension; it represents a historical turning point. This crisis decisively shaped Türkiye's Cold War foreign policy practices, its crisis management reflexes, and its pursuit of strategic autonomy within the Western alliance. Mainstream Cyprus historiography and Turkish foreign policy literature generally read this period through rationalist-realist paradigms, focusing heavily on balances of power, US-USSR rivalry, and NATO dynamics (Oran, 2001; Uslu, 2003). While a robust body of constructivist literature has critically analyzed the Cyprus conflict, these valuable works predominantly focus on post-1974 peacebuilding, the impact of Europeanization, or the bi-communal security dilemma (Diez, 2002; Richmond, 1999; Sözen, 2004). The specific ideational transformation of the Turkish state apparatus during the foundational 1963-1964 crisis remains largely unexamined. Addressing this profound analytical gap, this study constitutes the first systematic constructivist analysis in the literature to center on Ankara's diplomatic agency during this specific early Cold War rupture. By doing so, it departs from conventional rationalist accounts to conceptualize the 1963-1964 crisis not merely as a geopolitical dispute, but as the definitive catalyst for the institutional reconstruction of Turkish foreign policy identity.

At the methodological and conceptual level, this article is grounded in the conventional constructivist framework. Building upon the theoretical premise that identities and norms are empirically observable variables that actively guide state agency (Alioğlu Çakmak, 2024: 27), this approach treats identity construction as a mutually interactive process with structural elements, such as international treaties. As emphasized in the theory's core arguments, normative concerns and external ideas are not mere superstructural reflections of material interests; rather, they function as primary mechanisms that structure policy preferences within a 'logic of

appropriateness' (Acharya, 2004: 241-242; Finnemore and Sikkink, 1998: 889-891). Consequently, international crises are not viewed merely as objective survival threats, but as critical moments of rupture. These moments are 'securitized' at the rhetorical level to redefine state identity (Wæver, 1995: 50-51). States shape their actions not solely driven by the urge for physical survival, but also by the need to establish a stable 'ontological security' that preserves their continuous sense of self (Mitzen, 2006: 342-343).

Within this conceptual context, the Cyprus Crisis presents an exceptionally rich empirical case, allowing for the examination of how Türkiye challenged its subordinated position within the international hierarchy. Following the collapse of the 1960 partnership republic due to the 1963 'Bloody Christmas' events, Ankara was compelled to defend its intervention rights. Crucially, it framed this not as a pure military reflex, but as a legitimate necessity on the platform of international law (James, 1998: 116-118; Kuneralp, 1992: 145).

Within this conceptual context, the Cyprus Crisis presents an exceptionally rich empirical case. It allows for examining how Türkiye challenged its subordinated position within the international hierarchy. Following the collapse of the 1960 partnership republic due to the 1963 'Bloody Christmas' events, Ankara was compelled to defend its intervention rights. Crucially, it framed this not as a pure military reflex, but as a legitimate necessity on the platform of international law (James, 1998: 116-118; Kuneralp, 1992: 145).

Departing from the maximalist Taksim thesis of the 1950s, Türkiye shifted its diplomatic capital toward the principles of 'guarantorship' and 'political equality.' This study argues that this shift cannot be evaluated merely as a conjunctural tactical maneuver; instead, it points to a profound institutional evolution within Turkish statecraft. The empirical traces and historical records of this diplomatic reorientation are widely documented in Turkish foreign policy

historiography (Gürün, 1983; Tamçelik, 2019). The international pressure, notably crystallized by UN Security Council Resolution 186 of March 4, 1964 (UN Security Council, 1964: 2-3), forced Ankara to strike a delicate balance between systemic constraints and the preservation of its core identity.

Prime Minister İsmet İnönü stood at the center of this crisis management. His diplomatic rationality actively shaped the narrative construction of an independent diplomatic posture. Semi-peripheral states frequently experience ‘status anxiety,’ which during crises translates into action driven by the motive to produce an independent political subjectivity against the ‘superior other’ (Bilgiç and Pilcher, 2023: 10). İnönü’s agency decoupled the concept of national interest from a strictly security-oriented perspective, transforming the dispute from an ethnic conflict into a legal and diplomatic struggle. His maneuvers hold a formative quality, as he defended national interests from the position of a ‘norm entrepreneur’ challenging the Western bloc’s asymmetric structure.

Drawing upon this framework, the present study asks: How did the normative leadership rhetoric exhibited and the crisis management strategies adopted during the 1963-1964 Cyprus Crisis shape Türkiye’s pursuit of strategic autonomy and reconstruct its foreign policy identity? This study employs a historical-interpretivist methodology alongside discourse analysis to examine official records, diplomatic correspondence, and political statements of the period. Specifically, the analysis traces the thematic deployment and contextual framing of key rhetorical markers—such as ‘international legitimacy,’ ‘fidelity to treaties’ (*pacta sunt servanda*), and ‘historical responsibility’—across parliamentary transcripts, personal diaries (e.g., Nihat Erim), and press interviews. By doing so, the analysis reveals that under the heavy geopolitical pressures of the Cold War, Turkish state identity did not form as a passive reaction to systemic dictates. Instead, it was actively constructed through diplomatic rationality and a demand for political self-determination.

The remainder of this article proceeds as follows. Section two outlines the theoretical underpinnings of conventional constructivism. Section three examines the social and political dynamics during the 1963-1964 crisis. Section four evaluates the international intervention and the construction of legitimacy. Section five provides an analysis of Türkiye's internal political climate and its military conditions. Section six offers an in-depth focus on the diplomatic leadership of İsmet İnönü. Finally, the study concludes by synthesizing these findings to demonstrate how Ankara fundamentally reshaped its diplomatic trajectory.

Theoretical Framework

Building upon the conceptual gap identified in the introduction, conventional constructivism moves beyond the strictly material power-oriented approaches of international relations. It directs its analytical lens toward social constructs such as identity, norms, and language (Onuf, 1989: 36-38; Wendt, 1999: 1-3). This framework rejects the mainstream rationalist premise that state identities and interests are exogenous and static variables. Instead, it argues that these elements are continuously reproduced through intersubjective interactions and shared structures of meaning among actors (Adler, 1997: 322; Hopf, 2002: 1). In Wendt's (1992: 397) foundational formulation, state identities emerge as a set of role-specific expectations from these interactions. Identity, therefore, is not a passive background variable, but rather acts as a foundational dynamic directly shaping foreign policy preferences.

Consequently, national interests do not manifest as pre-given objective realities, but rather emerge as reflections of a state's historical sense of belonging and its ideational commitments (Finnemore and Sikkink, 1998: 888-890; Hopf, 1998: 173-175). While identities generate a baseline of predictability within the international system, the specific roles adopted by actors demarcate the boundaries of their diplomatic maneuverability (Hopf, 1998: 174-175). While this constructivist approach does not disregard the

undeniable impact of material power and geopolitical constraints—such as military capacity or alliance deterrence—it argues that how states interpret and respond to these physical realities is fundamentally shaped by their identities.

In these processes of meaning construction, leadership agency and ontological security hold critical significance. The ontological security approach posits that states are driven to protect not only their physical survival but also the integrity of their self-identity (Steele, 2008: 51). Periods of crisis, characterized by deepening uncertainty, inflict a profound ideational shock upon this sense of wholeness. During such ruptures, decision-makers do not act merely as passive implementers bound by structural constraints, but actively transform these structures through their narrative practices (Wendt, 1999: 313-315). By constructing an exclusionary ‘other,’ political leaders fortify national belonging and securitize external threats (Campbell, 1998: 13-15; Hansen, 2006: 7).

These strategic narratives do more than extricate the state from systemic trauma or mobilize domestic support; they establish a foundation of legitimacy for subsequent diplomatic maneuvers (Miskimmon et al., 2013: 2; Ringmar, 1996: 2). Through processes of ‘norm localization,’ decision-makers act as ‘norm entrepreneurs’ who strategically reinterpret international standards through the lens of domestic dynamics. This active reinterpretation allows them to reposition the state within the global hierarchy (Acharya, 2004: 240-241; Bilgiç and Pilcher, 2023: 8; Finnemore and Sikkink, 1998: 895-896; Guzzini, 2000: 147). Thus, leadership transcends pragmatic crisis management, transforming foreign policy into a practice of identity-building agency.

The conceptual framework outlined above provides a robust analytical foundation for examining the crisis management practices exhibited by Prime Minister İsmet İnönü during the 1963-1964 Cyprus Crisis. The conventional constructivist approach, which

prioritizes international law and institutional legitimacy, aligns directly with İnönü's uncompromising adherence to 'fidelity to treaties' and rational statecraft. His diplomatic maneuvers transcended routine bureaucratic reflexes aimed at preserving the status quo. Instead, they represented a deliberate pursuit of strategic autonomy. Through these actions, İnönü actively challenged and revised Türkiye's asymmetric position within the Western alliance. During severe systemic pressures, İnönü's defiant diplomatic rhetoric against the Western bloc was not an impulsive or momentary political reaction, but rather embodied a defining performative action that actively redefined state identity along the axis of diplomatic independence.

Social and Political Crisis Dynamics in Cyprus During the 1963-1964 Period

The 1960 Republic was built upon the legal foundation of the 1959 Zurich and London Agreements, registering Turkish and Greek Cypriots as 'founding partners' on the basis of constitutional equality (Dodd, 2010: 44). This normative structure aimed to eliminate maximalist national objectives such as Enosis (annexation to Greece) and Taksim, seeking instead to create a shared sense of belonging based on consensus (Hale, 2000: 146). For Ankara, this new status quo solidified its diplomatic identity around the legitimate principles of 'guarantorship.' However, evaluating the subsequent 1963-1964 Cyprus Crisis merely as a classical constitutional dispute is an incomplete approach. Fundamentally, exclusionary identity narratives dragged the bicomunal structure into a spiral of physical violence. This collapse was the concrete manifestation of a profound societal and ideational rupture, representing a direct clash between diametrically opposed national imaginaries (Alioğlu Çakmak, 2024: 26-27).

The primary catalyst for this rupture was the Greek Cypriot political elite, led by President Archbishop Makarios. This leadership perceived the partnership design not as a permanent settlement, but as a temporary 'intermediate stage' toward Enosis (Mallinson, 2005:

36-38). In November 1963, Makarios unilaterally proposed a 13-point constitutional revision. This proposal sought to eliminate fundamental constitutional safeguards, such as the Turkish Cypriot leadership's veto power and separate municipal administrations, serving as the concrete manifestation of his revisionist policy (Mirbagheri, 2010: 149; Oran, 2001: 584-585). From a realist standpoint, Makarios's 13-point proposal might be partially understood as a pragmatic administrative centralization effort. However, evaluated within the context of identity construction, it effectively served as a political maneuver designed to liquidate the constitutional existence of the 'other.' It aimed to redefine the political subject exclusively around a Hellenic identity (Booth and Wheeler, 2008; Wendt, 1999: 224-225). This exclusionary climate rhetorically coded every non-Hellenic element on the island as a 'security problem' (Wæver, 1995: 50-51), consequently posing an existential threat to the ontological security of the Turkish Cypriot community (Steele, 2008: 51-52).

This verbal exclusion rapidly evolved into a physical liquidation process. The systematic violence commenced with the 'Bloody Christmas' events in December 1963, which severed Turkish Cypriots from their settlements, forced massive internal displacement, and completely destroyed the baseline of trust between the two communities (Bryant, 2012: 5). The Grand National Assembly of Türkiye (TBMM) transcripts recorded these actions as an 'attempted genocide that shames humanity' (TBMM, 1963b: 34). These events constituted the de facto implementation of the Akritas Plan, which explicitly aimed to transform the island into a unitary Hellenic state (Mallinson, 2005: 94).

Amidst this deepening existential trauma on the ground, Ankara was compelled to construct an urgent legal and ideational line of defense. On December 25, Turkish warplanes conducted warning flights over the island. Prime Minister İnönü formulated this military action with a strict diplomatic rationality, both on the parliamentary rostrum and

in the international arena. He did not present this action as a crisis escalation or an act of aggression. Instead, addressing the parliament, İnönü explicitly framed the maneuver within the bounds of international law by declaring, ‘We have begun to exercise the right of intervention granted to us by the treaties’ (Gürün, 1983: 271-272; Küçükoğlu, 2011: 806; TBMM, 1963b: 34-35). Furthermore, he underscored this rule-based approach by stating, ‘As a state... we are a state and nation bound by the rule of law in our foreign relations’ (Küçükoğlu, 2011: 805). This communicative strategy demonstrated that the military maneuver was not merely a crude display of force, but rather the active reconstruction of the legitimate ‘guarantor state’ identity through political agency.

Ultimately, the crisis transcended local dynamics and merged with the systemic competition of the Cold War following the collapse of the January 1964 London Conference. During this conference, the parties securitized their incompatible demands as mutual existential threats (O’Malley and Craig, 1999: 75). At the negotiating table, the Makarios administration pivoted towards a hegemonic, majoritarian system (James, 1998: 117), leveraging explicit Soviet political support to accelerate East-West geopolitical rivalry (Diez, 2002: 3; Richmond, 1999: 56). Conversely, Türkiye advocated for the restoration of the foundational partnership. Protecting its sovereign decision-making capacity, Ankara rejected external impositions such as the ‘Anglo-American Plan,’ which would have restricted its diplomatic maneuverability (Camgöz, 2008: 103; O’Malley and Craig, 1999: 98-100). Consequently, this regional identity-driven conflict officially evolved into a multilateral global security issue, a transition that was finalized with the deployment of the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) in March 1964 (UN Security Council, 1964: 2).

United Nations Intervention, the Construction of International Legitimacy, and Escalating Violence

Following the failure of diplomatic initiatives, the Makarios administration established the National Guard, an action that escalated asymmetric pressure on the island and consequently accelerated the transfer of the crisis to the United Nations Security Council (UNSC) (Camgöz, 2008: 36). On March 4, 1964, the UNSC adopted Resolution 186 to deploy UNFICYP, restricting the force's operational jurisdiction to a strict doctrine of self-defense (UN Security Council, 1964: 3). From a constructivist perspective, the practice of 'recognition' possesses a defining power in sovereignty building (Wendt, 1992: 412-413). Viewed through this lens, Resolution 186 had profound systemic implications: by requiring official consent from the Makarios government for the UN mission, the international community tacitly recognized the Greek Cypriot leadership as the sole legitimate authority on the island (Erim, 2005: 762-763; Soysal, 1997: 11). Thus, the UN intervention indirectly integrated itself into the exclusionary political climate that was deepening the conflict, a development confirming that international standards actively shape an actor's 'logic of appropriateness' (Finnemore and Sikkink, 1998: 888-889; Richmond, 1999).

Nevertheless, this newly constructed *de facto* asymmetric status quo could not legally (*de jure*) abolish two critical elements: the 'foundational partnership' rights of the Turkish Cypriots and Türkiye's treaty-based guarantorship (Ertekün, 1984: 105). Paradoxically, the UN's positioning of the Greek Cypriot leadership as the sole official interlocutor drove the Turkish Cypriots to establish their own independent administrative structures. Facing systematic violence and political exclusion, the Turkish Cypriots produced a new collective self-perception that fortified their societal resilience and sense of self against the ideology of 'Cypriot Hellenism' (Mitzen, 2006: 342-344; Wæver, 1995: 50).

As UNFICYP struggled to become fully operational, concentrated armed attacks intensified—particularly in Paphos, escalating in Erenköy and Mağusa throughout the spring and summer—

transforming the crisis into an immediate existential threat for the Turkish Cypriot community (Camgöz, 2008: 37-38; Cankut, 2006: 64-65). Compelled to back its diplomatic deterrence with actual military capacity, the İnönü government directly linked a potential military operation to the ‘right of unilateral action’ arising from Article 4 of the 1960 Treaty of Guarantee. This move represented the utilization of independent statecraft and international law as a legal shield against the pressures of the Western alliance (Gürün, 1983: 275-277; Oran, 2001: 585). Ultimately, this endeavor showcased Türkiye’s rational reconstruction of its sovereign agency and foundational state identity, demonstrating this capacity even in the face of severe systemic constraints and the systematic otherization of Turkish Cypriots.

Internal Political Dynamics and Military Situation of Türkiye During the 1963-1964 Period

In the phase following the May 27, 1960 military intervention, Türkiye experienced a profound structural transformation. The state’s leadership practices and crisis management reflexes were radically reconstructed (Ahmad, 1993: 143). During this period, fragile coalition governments led by İsmet İnönü assumed executive responsibility amidst severe political instability. The executive branch secured a vote of confidence with only a marginal majority. Furthermore, it faced the rejection of its January 1964 budget draft. These events clearly exposed the vulnerability of the government on the parliamentary ground (Ahmad, 1993: 159). Concurrently, opposition figures like Justice Party (AP) Chairman Ragıp Gümüşpala harshly accused the administration of passivity regarding the Cyprus crisis (Tamçelik, 2019: 171).

The parliamentary debates of the period clearly reflect this internal pressure. For instance, the main opposition heavily criticized the government for the ‘flaws and delays in the execution of the decision’ to intervene, accusing the administration of diplomatic hesitation (TBMM, 1963b: 34). In response to these severe

criticisms, İnönü systematically elevated the Cyprus issue above domestic political rivalries, framing it as a matter of ontological survival and collective honor. Addressing the parliament on May 5, 1964, İnönü consolidated this identity-driven stance by declaring, ‘Cyprus is our national cause, and this cause will be concluded in the manner required by our nation’s honor and dignity’ (TBMM, 1964b: 208). By explicitly linking the diplomatic resolution to the nation’s ‘honor and dignity,’ he utilized a constructivist securitization strategy. Furthermore, during the initial escalation of violence, he repeatedly assured the parliament that Türkiye was strictly exercising its legal prerogatives. He stated that the government had ‘begun to use the right of unilateral intervention granted by the treaty,’ while reminding the international community that the Turkish nation is one that ‘never falters in the face of any aggression’ (TBMM, 1963a: 27-28). This rhetoric proved that İnönü was simultaneously managing domestic status anxiety and constructing a resolute, rule-bound state identity against external threats.

Ankara exercised proactive statecraft under the simultaneous pressures of military tutelage allegations and intense domestic scrutiny. Under these conditions, the government’s stance functioned partly as a ‘diversionary foreign policy’ mechanism. By demonstrating political competence on the international stage, the administration sought to compensate for internal vulnerabilities. It aimed to renegotiate and consolidate its domestic political authority (Tarar, 2006: 176; Wendt, 1999: 24-25). Thus, Türkiye’s pursuit of independent global agency was inextricably linked to its internal political construction and structural constraints (Hopf, 1998: 195).

On the ground, the deepening crisis entered a new phase following a detailed report from Cyprus Vice President Fazıl Küçük. This report proposed a stark dilemma: either establishing a completely independent separate administration or initiating a mass migration of Turkish Cypriots to Türkiye (Tamçelik, 2019: 168-170). These maximalist options openly contradicted İnönü’s strict adherence to

established international agreements (Gürün, 1983: 274-275). Furthermore, the US Department of State acknowledged the de facto division on the island. However, it evaluated Türkiye's plans for unilateral intervention strictly as a 'last resort' (US Department of State, 1964, Document 54). The İnönü administration had to navigate the blurred boundaries between rational interests and ideational orientations in foreign policy (Holsti, 1992: 451). Consequently, the government did not construct its presence merely as a bureaucratic maneuver. Instead, it subjected the crisis process to a strict act of 'securitization,' framing the situation along the axis of the state's inalienable 'national and historical responsibility' (Wæver, 1995: 54).

Ankara attempted to construct a cautious balancing strategy (Hale, 2000: 146-147). However, this effort suffered a profound structural rupture with the Johnson Letter, dated June 5, 1964. In this letter, the US President clearly expressed the intra-alliance asymmetry and the hierarchical domination of the 'superior other.' He officially notified Ankara that in the event of a potential military intervention, Türkiye could be left alone against a Soviet threat. Moreover, the US would not grant authorization to use American-supplied military equipment (US Department of State, 1964, Document 54).

From a traditional realist perspective, the Johnson Letter served as undeniable evidence of an unreliable ally and the brutal constraints of bipolar power politics (Oran, 2001; Uslu, 2003). This realist approach is highly persuasive in explaining Ankara's immediate military hesitation. The lack of US support and the threat of Soviet retaliation presented an insurmountable logistical and strategic barrier. However, reading the event solely through material capabilities and alliance politics falls short of explaining the profound ideational shift that followed. If the crisis were purely a realist calculation of capabilities, Türkiye would have merely adjusted its military procurement strategies. Instead, evaluated through a constructivist lens, this diplomatic trauma constituted

much more than a logistical setback; it was perceived as an overt interference with the sovereign rights of the state.

Consequently, it became a critical turning point where the values of honor, self-reliance, and independence in Turkish foreign policy were radically redefined. Reflecting the depth of this institutional trauma against the Western alliance, Nihat Erim noted in his diaries that until the letter arrived, ‘Turkey was the only country in the world where Americans were not told ‘Go Home’’ (Erim, 1975, as cited in Gülen, 2012: 411). Similarly, İnönü expressed the collapse of this ideational reliance by lamenting, ‘I believed in the leadership of America; I am suffering the penalty for this’ (Gülen, 2012: 408). Targeting the ontological security of the state directly, this diplomatic rupture damaged the institutional ‘basic trust’ Türkiye held in the Western alliance. It engendered a profound status anxiety within the state apparatus (Giddens, 1991: 54; Mitzen, 2006: 342-344). This institutional trauma rendered it a necessity for Ankara to question Cold War structural domination and to begin producing its own self-reliant strategic posture, fundamentally altering its long-term diplomatic identity beyond mere survival instincts.

However, rigid material constraints severely limited the immediate execution of these sovereign claims on the ground. The Turkish Armed Forces lacked adequate amphibious operational capacity. Additionally, its static defense doctrine was focused entirely on the Warsaw Pact threat. These material realities undermined immediate military deterrence (Camgöz, 2008: 46-47). Consequently, İnönü issued immediate directives to increase military ‘readiness’ (Erim, 2005: 764). These orders represented a rational state reflex designed to overcome this asymmetric capacity gap. In the longer term, this foundational shift allowed subsequent leaders, such as Süleyman Demirel, to adopt a more ‘assertive’ political rhetoric, which actively sought to transition Türkiye from a ‘compliant ally’ into an ‘autonomous actor’ (Çelik and Özgöker, 2020: 62).

On August 5, 1964, Greek Cypriot forces launched a comprehensive military offensive against the Erenköy and Baf regions. This escalation definitively crossed all existing diplomatic and capacity thresholds. The US persistently urged a ceasefire (Miller, 2009: 225). Despite these pressures, the Turkish Air Force responded by executing an effective military operation on August 8 (Camgöz, 2008: 258-260). This intervention constituted a critical turning point, decisively declaring to the international system that a *de facto* ‘power projection’ capacity lay behind Türkiye’s legal guarantor identity.

İsmet İnönü: Diplomatic Leadership and the Pursuit of Strategic Autonomy in Crisis Management

As a founding figure embodying traditional Turkish statecraft, İsmet İnönü served as the central decision-maker amidst ongoing institutional instabilities, navigating the foreign policy apparatus through Cold War crises with a rational and cautious vision. Under his formative leadership, the 1963-1964 Cyprus Crisis emerged as a critical juncture where the traditional reflexes of Turkish diplomacy and its pursuit of independent statecraft were rhetorically recoded. Distancing Türkiye’s Cyprus policy from the maximalist Taksim objectives of the 1950s, İnönü anchored his diplomatic strategy strictly to legal principles and political equality (Checkel, 1998: 341; Hale, 2000: 146-148). This shift underscores a key constructivist premise: diplomatic practices are not shaped solely by material calculations, but are profoundly influenced by national roles and collective belongings that dictate the maneuverability limits of crisis management (Hopf, 1998: 174-175; Hopf, 2002: 303; Wendt, 1999: 258).

Furthermore, a critical discourse analysis of İnönü’s parliamentary addresses reveals how he systematically constructed this ‘norm entrepreneur’ identity by juxtaposing legal legitimacy against unlawful aggression. In his speeches at the TBMM throughout the crisis, İnönü deliberately avoided nationalist or revanchist populism.

Instead, he recurrently deployed normative markers such as *ahdî vazifeler* (treaty obligations), *uluslararası kurallar* (international rules), and *kanun nizamı* (the rule of law). For example, on December 25, 1963, rather than framing the conflict as an ethnic war, he warned that Türkiye's firm response would be directed specifically against 'those who wish to subject us to treatment and aggression outside the rule of law' (TBMM, 1963c: 27). Following this, on December 30, 1963, he reinforced this legalistic framing by emphasizing that the government 'will continue with the same determination to fulfill all requirements of this national stance in accordance with treaty duties and treaty rights' (TBMM, 1963d: 38).

This strategic vocabulary was strictly maintained in the later stages of the crisis. On May 5, 1964, İnönü explicitly contrasted the Greek Cypriot leadership's unilateral actions with Türkiye's rule-based approach, declaring, 'We consider the treaties fully in force. We have assumed treaty obligations (*ahdî vazifeler*) to ensure their enforcement. Our course of action complies with international rules' (TBMM, 1964a: 209). By continuously reiterating these structural legal concepts, İnönü's vocabulary elevated Türkiye from a defensive posture to that of a proactive 'norm entrepreneur' within the alliance system, simultaneously fortifying domestic political authority (Finnemore and Sikkink, 1998: 895-896; Gürün, 1983: 270-272).

İnönü maintained a rational stance that carefully observed Cold War balances. This approach was concretely evident during his contacts with US officials, where he utilized a firm discourse to counter pragmatic pressures for inaction. When US State Department official George Ball pressured Ankara to delay its intervention until the UN Security Council convened, İnönü rhetorically preserved Türkiye's sovereign agency by explicitly warning that if violence against civilians escalated, Türkiye 'would not wait with its hands and arms tied' (Gülen, 2012: 403). By employing the metaphor of physical restraint, İnönü actively rejected a passive, subordinated role within

the alliance, demonstrating that diplomatic patience did not equate to a surrender of national sovereignty.

Furthermore, in response to continuous US pressure, İnönü countered the pragmatic ‘quick fix’ impositions by challenging the structural hierarchy of the Western alliance itself. He famously declared, ‘If our allies succeed in their efforts to dismantle this alliance, a new world will be established under new conditions, and Turkey will take its place in this new world’ (Gülen, 2012: 408; Küçüköğlu, 2011: 806). Through this systemic vocabulary, İnönü deconstructed the US hegemony, asserting that Türkiye’s alliance membership was conditional upon mutual respect and legal legitimacy.

Similarly, he resolutely rejected the ‘Secret Emergency Plan,’ which envisioned delegating Turkish military units directly to British command. He grounded his refusal in strict rational terms: ‘I will not leave the army to face a mere possibility,’ and ‘I will not open a door when I do not know what lies behind it’ (Erim, 2005: 766). Through this refusal, İnönü exhibited a definitive manifestation of rational statecraft, centralizing national sovereignty against external impositions. This decision-making reflex indicated a clear rejection of a subordinate role within the alliance hierarchy (Bilgiç and Pilcher, 2023: 5-6), while also demonstrating a firm will to secure the state’s foundational ‘basic trust’ through its own agency (Mitzen, 2006: 345-346).

However, the Western alliance’s inaction and diplomatic stalling tactics structurally narrowed the administration’s rational negotiation limits. In an April 1964 interview with Time magazine regarding the allies’ stance, Prime Minister İnönü publicly reiterated this demand for an independent geopolitical posture (Milliyet, 1964: 1). This public remark served as a bold declaration to the international system, demanding political subjectivity to overcome the one-sided dependency relationship in Turkish foreign policy

(Kuneralp, 1992: 145-147; Weldes, 1996: 280-282). This new diplomatic imaginary was a strategic move aimed at ideationally defending the institutional wholeness of a state experiencing status anxiety due to intra-alliance asymmetry (Balcı, 2019: 1). Furthermore, İnönü delivered a harsh *démarche* to US Ambassador Raymond Hare, warning: ‘Makarios will either come into line, or he will be brought to his senses by a blow to the head... Türkiye is prepared for any eventuality’ (Miller, 2009: 90-92). This aggressive rhetoric confirms a critical theoretical point: decision-makers rationally assumed the risk of military escalation to establish ontological security.

The Johnson Letter inflicted a severe diplomatic trauma and structural shock (Oran, 2001: 594; Uslu, 2003: 88). İnönü’s immediate restraint was undoubtedly dictated by the brutal realist calculations of military disparity and the lack of a reliable deterrent against the Soviet Union. However, reading this episode solely as a tactical retreat ignores the profound ideational reconstruction that followed. Despite the diplomatic trauma, the İnönü administration actively instrumentalized the US’s mediating position at the crisis table; through this pragmatic approach, the government transformed an asymmetric shock into strategic bargaining leverage in favor of Türkiye (Tarar, 2006: 183-184).

Constructivist theory posits that identities are continuously constructed through intersubjective interaction (Adler and Barnett, 1998: 30; Wendt, 1992: 397-398). In line with this, the Johnson Letter crisis ultimately accelerated a permanent, institutional pursuit of self-reliance in the foreign policy-making process. For example, US Representative Dean Acheson proposed utilitarian ‘territorial trade-off’ formulas envisioning giving Türkiye sovereignty over the island of Meis or the Karpas Peninsula in exchange for its rights in Cyprus. Ankara resolutely rejected these material offers (Erim, 2005: 773; Gürün, 1983: 295-297; Miller, 2009: 209-210). This rejection concretely indicated that national interests transcend mere material

gain and geopolitical calculations (Hopf, 1998: 174), consequently demonstrating Türkiye's independent agency rooted firmly in ideational foundations (Kratowil, 2011: 29-31).

Ultimately, the August 1964 Geneva negotiations ended in a deadlock, while simultaneously, the military siege against Turkish Cypriots deepened on the ground (Oran, 2001: 586). These combined factors forced an intersection between external military imperatives and internal political rationality (Tarar, 2006: 170-171), paving the way for the August 8 military intervention. This operation constituted a structural turning point that elevated the Cyprus issue from a narrow-scale regional dispute into a global crisis of legitimacy, fundamentally testing both international law and the intra-alliance hierarchy (Camgöz, 2008: 268-270).

Conclusion

The 1963-1964 Cyprus Crisis represents a critical historical turning point for Turkish foreign policy, a period during which national identity, crisis management codes, and the pursuit of strategic autonomy were radically redesigned. The findings of this study demonstrate that Türkiye's response transcended a passive reaction to Cold War structural dictates, representing instead a comprehensive practice of institutional construction. Political discourse was transformed into performative agency aimed at repairing the state's threatened ontological security and repositioning its 'self-identity' as an equal sovereign partner within the international system.

Prime Minister İsmet İnönü stood at the center of this structural transformation through his formative normative agency. Deliberately distancing the state's foreign policy from the maximalist Taksim objectives of the 1950s, he firmly anchored Türkiye's guarantorship rights upon the foundation of international law. During the most intense phase of the crisis, his historic declarations threatening to restructure Türkiye's geopolitical

orientation were not merely a diplomatic reflex. Rather, they served as a strategic rejection of the asymmetric hierarchy and the domination of the ‘superior other’ within the Western alliance. Furthermore, this rhetoric proved the profound capacity of political leadership to reshape state identity at the ideational level.

Ultimately, the crisis fundamentally distanced Turkish foreign policy from the passive and dependent ally status of the early Cold War era. Ankara successfully localized universal legal norms in accordance with its national interests, forging a legacy of an independent diplomatic identity. In essence, this ideational shift represented a critical revitalization of the foundational foreign policy codes established by the Republic’s founder, Mustafa Kemal Atatürk, which were deeply rooted in absolute sovereignty and diplomatic independence. This transformation turned the Cyprus issue into a permanent historical responsibility for the Turkish state apparatus, and the repercussions of this legacy continue to resonate deeply in contemporary Eastern Mediterranean geopolitics. By transcending conventional realist accounts and moving beyond the existing constructivist literature that primarily focuses on post-1974 dynamics (Diez, 2002; Richmond, 1999), this study is the first to empirically demonstrate how decision-makers reconstructed the ideational codes of Turkish foreign policy specifically during the 1963-1964 rupture. Thus, it offers an original and necessary contribution to the literature on constructivist foreign policy analysis.

References

- Acharya, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275.
- Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: Constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363. <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>
- Adler, E., and Barnett, M. (1998). A framework for the study of security communities. In E. Adler and M. Barnett (Eds.), *Security communities* (pp. 29-65). Cambridge University Press.
- Ahmad, F. (1993). *The making of modern Turkey*. Routledge.
- Alioğlu Çakmak, G. (2024). The role of ideas and identities in shaping economic decisions: The Eastern Mediterranean crisis and Turkey-Greece-Cyprus triangle. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, 21(83), 25-40. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.1340494>
- Balcı, A. (2019). Hiyerarşi sarsıldığında: 2013 sonrası Türkiye'nin Amerikan düzeni ile krizi (Proje No. 118K413). TÜBİTAK 1002 Projesi, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu.
- Bilgiç, A., and Pilcher, J. (2023). Desires, fantasies and hierarchies: Postcolonial status anxiety through ontological security. *Alternatives: Global, Local, Political*, 48(1), 3-19. <https://doi.org/10.1177/03043754221086170>
- Booth, K., and Wheeler, N. J. (2008). *The security dilemma: Fear, cooperation and trust in world politics*. Palgrave Macmillan.
- Bryant, R. (2012). Kıbrıs'ta yerinden olmak: Sivil ve askeri çatışmanın sonuçları (Rapor 2: Hayat hikâyeleri: Kıbrıs Türk toplumu). Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- Camgöz, E. (2008). Kıbrıs'a ilk çıkarma 1964: Oradaydım. Yazar yayını.
- Campbell, D. (1998). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity* (Rev. ed.). University of Minnesota Press.
- Cankut, A. (2006). Kıbrıs Türkünün varoluş mücadelesi (Türk Mukavemet Teşkilatı ve faaliyetleri) [Unpublished master's thesis]. Fırat University.
- Checkel, J. T. (1998). The constructive turn in international relations theory. *World Politics*, 50(2), 324-348. <https://doi.org/10.1017/S0043887100008133>
- Çelik, H., and Özgöker, U. (2020). Johnson Mektubundan Trump Mektubuna Türkiye ABD İlişkileri. *Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi*, 8(1), 60-81. <https://izlik.org/JA83YE99LD>
- Diez, T. (2002). Last exit to paradise? The European Union, the Cyprus conflict, and the problematic "catalytic effect". Copenhagen Peace Research Institute.

- Dodd, C. H. (2010). The history and politics of the Cyprus conflict. Palgrave Macmillan.
- Erim, N. (2005). Günlükler (1925-1979) (Vols. 1-2). Yapı Kredi Yayınları.
- Ertekün, N. M. (1984). The Cyprus dispute and the birth of the Turkish Republic of Northern Cyprus. K. Rustem and Brother.
- Feridunoğlu, İ. C. (2017). Hürriyet Gazetesi'nce 1964 Johnson Mektubu Süreci'nde Kullanılan Dilin Milliyetçi Söylem Bağlamında Söylem Analizi Yöntemiyle İncelenmesi. Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, 9(2), 371-394. <https://izlik.org/JA72CT37LA>
- Finnemore, M., and Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. International Organization, 52(4), 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Giddens, A. (1991). Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age. Stanford University Press.
- Gülen, A. (2011). İnönü Hükümetleri'nin Kıbrıs Politikası (1961-1965). Atatürk Yolu Dergisi, 13(50), 389-428. https://doi.org/10.1501/Tite_0000000363
- Gürün, K. (1983). Dış ilişkiler ve Türk politikası (1939'dan günümüze kadar). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Guzzini, S. (2000). A reconstruction of constructivism in international relations. European Journal of International Relations, 6(2), 147-182. <https://doi.org/10.1177/1354066100006002001>
- Hale, W. (2000). Turkish foreign policy, 1774-2000. Frank Cass.
- Hansen, L. (2006). Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian war. Routledge.
- Holsti, K. J. (1992). International politics: A framework for analysis (6th ed.). Prentice Hall.
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. International Security, 23(1), 171-200. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>
- Hopf, T. (2002). Social construction of international politics: Identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999. Cornell University Press.
- James, A. (1998). The UN and the Cyprus problem. The Cyprus Review, 10(1), 115-125.
- Kratochwil, F. (2011). The puzzles of politics: Inquiries into the genesis and everyday world of international relations. Routledge.
- Kuneralp, Z. (1992). Sadece diplomat. İsis Yayıncılık.

- Küçükoğlu, B. (2011). Kıbrıs Sorununa Dair Yaklaşım ve Algıların Türk Basınına Yansıması (1954-1974). *Atatürk Yolu Dergisi*, 12(48), 791-814. https://doi.org/10.1501/Tite_00000000346
- Mallinson, W. (2005). *Cyprus: A modern history*. I. B. Tauris.
- Miller, J. E. (2009). *The United States and the making of modern Greece: History and power, 1950-1974*. University of North Carolina Press.
- Milliyet. (1964, 16 April). Batı ittifakı yıkılır: Yeni şartlarla yeni bir dünya kurulur, Türkiye de bu dünyada yerini bulur. *Milliyet Gazete Arşivi*. <https://gazetearsivi.milliyet.com.tr/liste?tarih=1964.04.16>
- Mirbagheri, S. M. F. (2010). The United Nations and the Cyprus problem. *The Cyprus Review*, 22(2), 149-158.
- Miskimmon, A., O'Loughlin, B., and Roselle, L. (2013). *Strategic narratives: Communication power and the new world order*. Routledge.
- Mitzen, J. (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341-370. <https://doi.org/10.1177/1354066106067346>
- Neumann, I. B. (1999). *Uses of the other: "The East" in European identity formation*. University of Minnesota Press.
- O'Malley, B., and Craig, I. (1999). *The Cyprus conspiracy: America, espionage and the Turkish invasion*. I. B. Tauris.
- Onuf, N. G. (1989). *World of our making: Rules and rule in social theory and international relations*. University of South Carolina Press.
- Oran, B. (Ed.). (2001). *Türk dış politikası: Kurtuluş Savaşından bugüne olgular, belgeler, yorumlar* (Vol. 1: 1919-1980). İletişim Yayınları.
- Richmond, O. P. (1999). Ethno-nationalism, sovereignty and negotiating positions in the Cyprus conflict: obstacles to a settlement. *Middle Eastern Studies*, 35(3), 42-63. <https://doi.org/10.1080/00263209908701278>
- Ringmar, E. (1996). *Identity, interest and action: A cultural explanation of Sweden's intervention in the Thirty Years War*. Cambridge University Press.
- Soysal, İ. (1997). *Türkiye'nin siyasal andlaşmaları* (Vol. 2). Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Sözen, A. (2004). 5 A Model of Power-Sharing in Cyprus: From the 1959 London-Zurich Agreements to the Annan Plan. *Turkish Studies*, 5(1), 61-77. <https://doi.org/10.1080/14683849.2004.9687242>
- Steele, B. J. (2008). *Ontological security in international relations: Self-identity and the IR state*. Routledge.

- Tamçelik, S. (2019). Kıbrıs meselesinin Türk dış politikasına yansımaları (1954-1974). Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Tarar, A. (2006). Diversionary incentives and the bargaining approach to war. *International Studies Quarterly*, 50(1), 169-188. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2005.00397.x>
- TBMM. (1963a). Türkiye Büyük Millet Meclisi millet meclisi tutanak dergisi (Term 1, Vol. 24, Meeting 3, Session 19). TBMM Matbaası. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c024/mm___01024019.pdf
- TBMM. (1963b). Türkiye Büyük Millet Meclisi millet meclisi tutanak dergisi (Term 1, Vol. 24, Meeting 3, Session 20). TBMM Matbaası. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c024/mm___01024020.pdf
- TBMM. (1963c). Türkiye Büyük Millet Meclisi millet meclisi tutanak dergisi (Term 1, Vol. 24, Meeting 3, Session 22). TBMM Matbaası. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c024/mm___01024022.pdf
- TBMM. (1963d). Türkiye Büyük Millet Meclisi millet meclisi tutanak dergisi (Term 1, Vol. 24, Meeting 3, Session 24). TBMM Matbaası. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c024/mm___01024024.pdf
- TBMM. (1964a). Türkiye Büyük Millet Meclisi millet meclisi tutanak dergisi (Term 1, Vol. 29, Meeting 3, Session 85). TBMM Matbaası. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c029/mm___01029085.pdf
- TBMM. (1964b). Türkiye Büyük Millet Meclisi millet meclisi tutanak dergisi (Term 1, Vol. 30, Meeting 3, Session 97). TBMM Matbaası. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c030/mm___01030097.pdf
- UN Security Council. (1964). Resolution 186 (1964) adopted by the Security Council at its 1102nd meeting, on 4 March 1964 (S/RES/186). United Nations. [https://undocs.org/S/RES/186\(1964\)](https://undocs.org/S/RES/186(1964))
- US Department of State. (1964). Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XVI, Cyprus; Greece; Turkey (Document 54: Telegram From the Department of State to the Embassy in Turkey). Office of the Historian.
- Uslu, N. (2003). The Cyprus question as an issue of Turkish foreign policy and Turkish-American relations, 1959-2003. Nova Science Publishers.
- Wæver, O. (1995). Securitization and desecuritization. In R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46-86). Columbia University Press.

- Weldes, J. (1996). Constructing national interests. *European Journal of International Relations*, 2(3), 275-318.
<https://doi.org/10.1177/1354066196002003001>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.

Declaration of AI Use in the Writing Process

During the preparation of this manuscript, the author utilized ChatGPT, a large language model-based artificial intelligence software, as a supplementary tool to enhance the academic language and style, ensure fluency, apply editorial formatting in accordance with journal guidelines, and format the references. The theoretical framework, analytical design, primary data analysis, core arguments, and scientific conclusions are entirely the original work of the author. All AI-assisted content was meticulously reviewed and verified by the author. The author assumes full scientific and ethical responsibility for the final manuscript.



**Jeoekonomik
Perspektiften
Türkiye'nin Uluslararası
Arabuluculuk
Kapasitesi: Stratejik
Bağlantısallık ve
Uluslararası Uyuşmazlık
Çözümü Analizi**

Makale Gönderim Tarihi:
17 Temmuz 2026
Makale Kabul Tarihi: 20
Eylül 2026

Oğuzhan Manioğlu^a

Özet

Ekonomik araçların dış politikadaki ağırlığının artması, jeoekonomik kaynaklarla uluslararası arabuluculuk kapasitesi arasındaki ilişkinin daha sistematik biçimde incelenmesini gerekli kılmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'nin enerji, ulaşım ve bağlantısallık varlıklarının arabuluculuk kapasitesini hangi mekanizmalarla ve hangi sınırlar içinde desteklediğini araştırmaktadır. Çalışma, altyapı projelerini doğrudan arabuluculuk girişimleri olarak değerlendirmemekte; doğrudan arabuluculuk, diplomatik kolaylaştırıcılık ve arabuluculuğu destekleyen yapısal kapasite arasında analitik bir ayrım yapmaktadır. Nitel ve karşılaştırmalı araştırma tasarımında doküman analizi ile yapılandırılmış vaka karşılaştırması kullanılmıştır. Karadeniz Tahıl Girişimi doğrudan arabuluculuk vakası; TANAP, Orta Koridor ve Bakü-Tiflis-Kars Demiryolu arabuluculuğu destekleyen jeoekonomik kapasite vakaları; Kalkınma Yolu ise sonuçları henüz gözlenemeyen ileriye dönük bir vaka olarak incelenmiştir. Bulgular, jeoekonomik kaynakların tek başına arabuluculuk başarısı üretmediğini; ancak operasyonel vazgeçilmezlik, kurumsallaşmış iletişim, tekrarlanan koordinasyon ve uygulama kapasitesi üzerinden diplomatik erişimi güçlendirebildiğini göstermektedir. En güçlü doğrudan kanıt Karadeniz Tahıl Girişimi'nde görülürken, diğer vakalar destekleyici ve bağlama bağlı mekanizmalara ilişkin daha sınırlı kanıt sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Arabuluculuk, Jeoekonomi, Türk Dış Politikası, Stratejik Bağlantısallık, Orta Koridor, Karadeniz Tahıl Girişimi.

^a Research Assistant (PhD) at İstanbul Kent University,
oguzhanmanioglu@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9475-2307

Türkiye's International Mediation Capacity from a Geoeconomic Perspective: An Analysis of Strategic Connectivity and International Dispute Resolution

Abstract

The growing role of economic instruments in foreign policy requires a more systematic examination of the relationship between geoeconomic resources and international mediation capacity. This study asks through which mechanisms, and within what limits, Türkiye's energy, transport, and connectivity assets may support its capacity to mediate. It does not treat infrastructure projects as mediation initiatives. Instead, it distinguishes direct mediation, diplomatic facilitation, and structural capacity that may enable mediation. The qualitative comparative design combines document analysis with a structured comparison of five cases. The Black Sea Grain Initiative is examined as a direct mediation case; TANAP, the Middle Corridor, and the Baku-Tbilisi-Kars Railway as cases of mediation-enabling geoeconomic capacity; and the Development Road as a prospective case whose diplomatic outcomes cannot yet be observed. The findings indicate that geoeconomic resources do not independently produce mediation success. They may nevertheless strengthen diplomatic access through operational indispensability, institutionalized communication, repeated coordination, and implementation capacity. Direct evidence is strongest in the Black Sea Grain Initiative, whereas the infrastructure cases provide more limited evidence of supportive and context-dependent mechanisms. The study therefore presents geoeconomic capacity as a facilitating rather than necessary or sufficient condition of mediation.

Keywords: Mediation, Geoeconomics, Turkish Foreign Policy, Strategic Connectivity, Middle Corridor, Black Sea Grain Initiative.

Introduction

Since the end of the Cold War, states have increasingly used trade, finance, energy, technology, and infrastructure to pursue strategic objectives. This shift has made geoeconomics central to debates about contemporary statecraft (Luttwak, 1990; Blackwill & Harris, 2016). Connectivity is now relevant not only to economic growth but also to security, resilience, and diplomatic influence. Energy pipelines, railways, ports, and logistics corridors create cross-border relationships whose political effects may extend beyond the movement of commodities.

International mediation scholarship, by contrast, has mainly explained outcomes through the characteristics of the conflict, the consent and incentives of the parties, the mediator's status and strategy, and the wider international environment (Touval & Zartman, 1985; Bercovitch, 1996; Kleiboer, 1996; Bercovitch & Gartner, 2009). These explanations remain indispensable. Yet they devote less systematic attention to the material and institutional resources that may allow a mediator to convene parties, provide an acceptable venue, sustain communication, or help implement an agreement. The relationship between geoeconomic centrality and mediation capacity therefore remains theoretically underdeveloped.

Türkiye provides a useful setting in which to investigate this relationship. It has institutionalized a visible mediation policy, including the Mediation for Peace initiative launched with Finland at the United Nations in 2010, while also occupying a central position in Eurasian energy and transport networks (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye [MFA Türkiye], n.d.-a, n.d.-b). The Black Sea Grain Initiative further demonstrated that diplomatic access may interact with geography, maritime governance, logistics, and implementation arrangements. At the same time, projects such as TANAP, the Middle Corridor, the Baku-Tbilisi-Kars (BTK) Railway, and the Development Road are

infrastructure or connectivity initiatives rather than mediation processes. Treating all of them as equivalent forms of mediation would stretch the concept beyond its established meaning.

Accordingly, this study asks two questions. First, through which observable mechanisms can geoeconomic resources support Türkiye's international mediation capacity? Second, how does the strength of evidence for those mechanisms vary between a direct mediation case and cases of energy or transport connectivity? The central argument is deliberately conditional: geoeconomic capacity is neither a necessary nor a sufficient condition for effective mediation. It is a facilitating or conditioning resource whose diplomatic value depends on party consent, conflict ripeness, the mediator's credibility, institutional partners, and the practical relevance of the asset to the dispute.

The study makes three contributions. First, it connects mediation research with the literature on geoeconomics without redefining infrastructure as mediation. Second, it specifies four mechanisms operational indispensability, institutionalized communication, interest alignment through repeated interaction, and implementation capacity through which connectivity may support diplomatic access. Third, it contributes to middle-power research by showing how material networks can complement coalition-building and multilateral diplomacy, while also acknowledging that economic dependence may constrain neutrality or generate competing interests (Cooper et al., 1993; Jordaan, 2003).

Methodologically, the article uses qualitative document analysis and structured, focused comparison. The cases are not presented as a representative sample of all Turkish mediation activity. They are selected to provide variation in function and evidentiary status: the Black Sea Grain Initiative is a direct mediation case with an observable agreement and implementation mechanism; TANAP, the Middle Corridor, and BTK are completed or operating connectivity

arrangements that may create enabling conditions; and the Development Road is an ongoing project included to examine the limits of prospective claims. This design reduces, but cannot eliminate, the selection bias that would result from examining only a successful mediation episode.

The remainder of the article is organized into six sections. The first reviews the mediation, geoeconomics, and middle-power literatures. The second defines the conceptual boundaries of mediation capacity and develops the causal mechanisms of the Geoeconomic Mediation Model. The third explains case selection, document collection, coding, operationalization, and limitations. The fourth presents the five case analyses and a cross-case comparison. The fifth discusses theoretical implications, alternative explanations, and transferability. The final section summarizes the contributions and offers policy and research recommendations.

International Mediation: Actors, Resources, and Context

International mediation is a non-binding process in which a third party assists disputants in managing or resolving a conflict without imposing a settlement (Touval & Zartman, 1985; Vuković, 2014). It is analytically distinct from adjudication, arbitration, and coercive intervention because its authority ultimately depends on the parties' consent. Mediators may provide communication, formulate proposals, manage procedures, supply information, offer incentives, or assist implementation. Both agency and context therefore shape their effectiveness.

Early and contemporary research identifies several recurring determinants of mediation outcomes. These include the nature and intensity of the dispute, the parties' readiness to negotiate, power asymmetries, the mediator's rank and relationship with the parties, the selected strategy, and the international environment (Bercovitch & Houston, 1993; Bercovitch, 1996; Kleiboer, 1996). This literature also complicates the assumption that an entirely disinterested

mediator is always more effective. A mediator with interests, resources, or close relations may possess greater access and leverage, although these same ties can undermine perceptions of fairness. Mediation capacity is thus not reducible to neutrality; it combines acceptance, access, procedural skill, resources, and the ability to sustain a process.

Research on Türkiye emphasizes diplomatic activism, multilateralism, humanitarian diplomacy, and its aspiration to act as a bridge or middle power. Türkiye's establishment of the UN Group of Friends of Mediation with Finland, its role in mediation capacity-building, and its initiatives across neighbouring regions have created an institutional basis for this policy (Süleymanoğlu-Kürüm, 2011; Güner, 2015; MFA Türkiye, n.d.-a). However, this literature generally treats diplomatic practice and economic connectivity as separate fields. It says less about when a transport corridor, energy relationship, or logistical role becomes relevant to a specific mediation process.

Geoeconomics, Economic Statecraft, and Connectivity

Luttwak (1990) used geoeconomics to describe the continuation of interstate rivalry through the grammar of commerce. Blackwill and Harris (2016) subsequently defined geoeconomics as the use of economic instruments to promote and defend national interests and to produce geopolitical outcomes. Sanctions, trade policy, investment, aid, energy, and finance are central to this literature. Farrell and Newman (2019) add a network perspective, showing how asymmetric positions in global systems can generate influence through control over hubs and flows.

Connectivity broadens this agenda beyond coercion. Transport corridors, pipelines, ports, and logistics platforms can alter the geography of interdependence, create new institutional routines, and redistribute strategic relevance (Wigell et al., 2018). Their effects are not automatically cooperative. Infrastructure can create common

interests, but it can also generate dependency, competition, exclusion, or vulnerability. The analytical task is therefore to identify the mechanism and the conditions under which a geoeconomic asset supports diplomacy rather than infer a peaceful effect from connectivity alone.

The Turkish-language literature offers important sectoral evidence. Studies of TANAP emphasize its role in Türkiye-Azerbaijan energy relations and European supply diversification (Erdoğan, 2017). Research on the Middle Corridor and BTK examines multimodal connectivity, logistics performance, and route diversification, particularly after the Russia-Ukraine War (Tümenbatur, 2021; Cengiz, 2023). These studies demonstrate the strategic relevance of infrastructure, but they generally do not test whether such projects cause successful mediation. Their contribution to the present study is therefore evidentiary and contextual rather than proof of a direct causal effect.

Middle Powers and the Missing Link

Middle power scholarship commonly associates such states with multilateralism, coalition building, niche diplomacy, and bridge building (Cooper et al., 1993; Jordaan, 2003). These behavioural strategies are especially relevant when a state lacks the material dominance of a great power but has sufficient resources and diplomatic reach to shape specific issues. Türkiye's mediation initiatives fit this pattern, yet its role also depends on material and geographic assets that conventional behavioural definitions may understate.

The missing link across these literatures concerns how geoeconomic resources enter the mediation process. Mediation studies recognize that resources and prior relationships matter, but usually do not disaggregate the contribution of infrastructure centrality. Geoeconomic studies explain influence and dependence, but seldom examine non coercive conflict-management functions. Middle

power studies emphasize diplomatic behaviour, while material networks are often treated as background conditions. Bringing these strands together can therefore clarify a narrower question: not whether connectivity is peacebuilding in itself, but whether it can improve access, convening power, communication, and implementation in a particular mediation context.

Theoretical Framework

A Problem-Driven and Analytically Eclectic Position

The study adopts a problem driven form of analytical eclecticism. This approach combines mechanisms drawn from different research traditions when a complex empirical problem cannot be adequately captured by a single paradigm (Sil & Katzenstein, 2010). Realist and geoeconomic perspectives direct attention to location, material capabilities, strategic interests, and asymmetric dependence. Liberal approaches illuminate how repeated interaction, institutions, and interdependence can reduce transaction costs and stabilize expectations (Keohane & Nye, 1977). Constructivist insights highlight legitimacy, role recognition, trust, and the social acceptance of a mediator.

These perspectives are used as complementary lenses rather than as a synthetic grand theory. The framework does not claim that economic interdependence necessarily produces peace, that material leverage guarantees consent, or that a recognized mediator can disregard strategic interests. It instead identifies a set of mechanisms whose operation must be demonstrated within each case.

Conceptual Boundaries: Mediation and Mediation-Enabling Capacity

Three concepts must be separated. Direct mediation refers to an accepted third party's active participation in a specific dispute through communication, negotiation design, proposal-making, or implementation support. Diplomatic facilitation refers to good offices, venue provision, message transmission, or procedural assistance that may fall short of a fully developed mediation role.

Mediation-enabling capacity refers to background resources and relationships that can improve a state's ability to obtain access, convene actors, maintain a process, or implement an arrangement.

This distinction is crucial for the cases examined here. The Black Sea Grain Initiative is a direct mediation and facilitation case because Türkiye and the United Nations helped negotiate and implement a specific arrangement between Russia and Ukraine. TANAP, the Middle Corridor, BTK, and the Development Road are not mediation initiatives. They are cases through which the study evaluates whether cross-border infrastructure creates communication channels, institutional routines, strategic relevance, or implementation assets that may support mediation in a separate political crisis.

Mediation capacity is consequently defined as the combination of accepted diplomatic access, procedural competence, convening capacity, and practical ability to support implementation. Goeconomic capacity is defined as the ability to derive strategic relevance from cross-border economic assets, flows, and institutionalized connectivity. In the model, goeconomic capacity is a facilitating or conditioning variable. It is not necessary, because states without comparable infrastructure can mediate; it is not sufficient, because parties may reject the mediator or lack incentives to settle.

Causal Mechanisms

The first mechanism is operational indispensability. A state may acquire diplomatic relevance when an agreement requires access to territory, transport nodes, maritime passages, technical facilities, or regulatory authority under its control. Operational relevance does not compel the parties to accept mediation, but it can make the state a practical partner in designing or implementing an arrangement.

The second mechanism is institutionalized communication. Pipelines and corridors require repeated ministerial, regulatory,

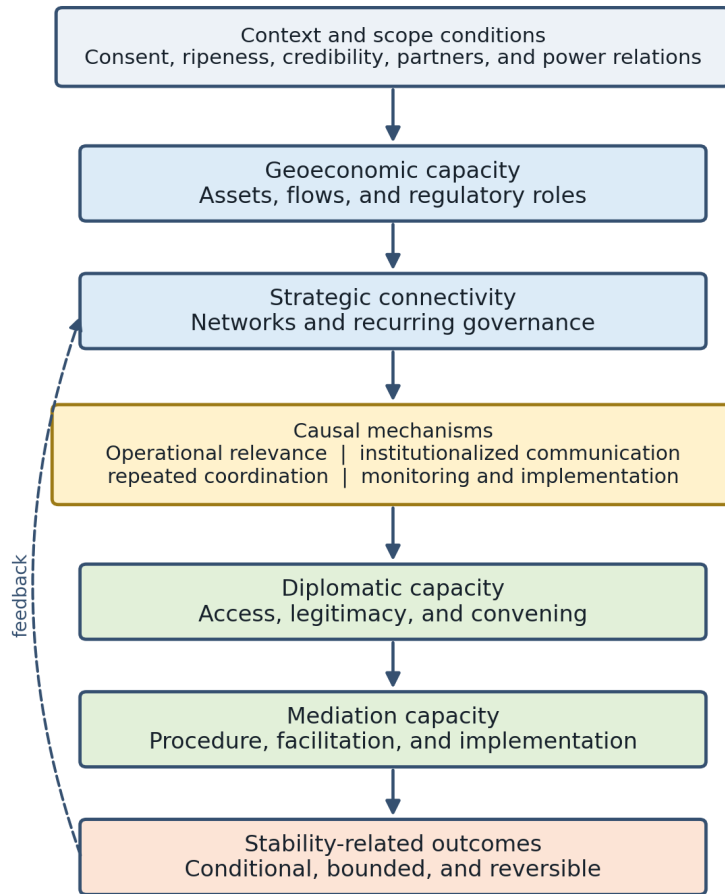
customs, security, and technical coordination. These interactions generate contact points and working relationships that may remain available during political tension. The mechanism is not trust in a psychological sense; its observable foundation is the presence of repeated, rule-bound coordination and functioning joint arrangements.

The third mechanism is interest alignment through repeated interaction. Shared infrastructure creates stakes in continuity, predictability, and crisis management. These interests can raise the cost of diplomatic breakdown and encourage actors to preserve communication. Yet interdependence may be asymmetric, and a party may use its position coercively. Evidence of shared infrastructure must therefore be paired with evidence that actors continued coordination or sought mutually acceptable procedures.

The fourth mechanism is implementation and monitoring capacity. Mediation is more credible when proposed arrangements can be monitored and operationalized. Logistics facilities, inspection mechanisms, energy governance, and transport coordination can provide technical capacity. In the Black Sea case, this mechanism is directly observable in the Joint Coordination Centre. In the infrastructure cases, it is only an enabling potential unless connected to a specific dispute resolution process.

Analytical Model and Scope Conditions

The revised Geoeconomic Mediation Model links five analytical dimensions: geoeconomic capacity, strategic connectivity, diplomatic capacity, mediation capacity, and stability related outcomes. Trust building is treated as a mechanism reflected in repeated coordination, accepted procedures, and predictable implementation rather than as an independently observable outcome. Geostrategic location is a contextual endowment that must be converted into usable capacity through investment, institutions, and governance.



Goeconomic capacity is facilitating, not necessary or sufficient.

Figure 1. Goeconomic Mediation Model

The model is probabilistic and contains feedback rather than a deterministic linear chain. Strategic connectivity can strengthen diplomatic access, while successful cooperation can also deepen connectivity. Mediation outcomes remain conditioned by conflict ripeness, party consent, mediator credibility, institutional partners, and wider power politics. The expected empirical pattern is therefore modest: where goeconomic assets are directly relevant to a dispute

and embedded in repeated coordination, they should increase the mediator's practical relevance and implementation capacity. Where that connection is absent, the evidence should support only a structural or prospective claim.

Research Method

Research Design and Case-Selection Logic

The study uses an interpretive qualitative design combining document analysis with a structured, focused comparison (Creswell & Creswell, 2018; George & Bennett, 2005; Yin, 2018). It seeks to assess the plausibility of specified mechanisms rather than estimate an average causal effect. Each case is examined through the same questions: What is the status and function of the project or initiative? Which geoeconomic asset is observable? What institutional relationships does it create? Is there direct evidence connecting the asset to diplomatic access or mediation? What alternative explanation or limitation qualifies the inference?

Purposive case selection creates a risk of selection bias, especially if only visible successes are examined. The design addresses this concern in three ways. First, it separates one direct mediation case from three operating infrastructure cases and one prospective case. Second, it does not code the four infrastructure projects as mediation successes. Third, it includes the Development Road precisely because its outcomes are incomplete; the case reveals how easily anticipated benefits can be mistaken for observed effects.

The cases are therefore analytically diverse rather than statistically representative. The Black Sea Grain Initiative is an outcome-bearing case in which an agreement, an accepted Turkish-UN role, and an implementation body are observable. TANAP provides an energy-connectivity case; the Middle Corridor provides a multimodal network case; BTK isolates a specific rail component within that network; and the Development Road provides an under-implementation case in a different regional setting. This variation

allows the model to be evaluated across direct, enabling, and prospective functions.

Document Collection and Source Evaluation

Document analysis followed an explicit four stage procedure consistent with Bowen (2009). First, a source universe was defined around official documents and institutional records from the United Nations, Türkiye's Ministry of Foreign Affairs, the Directorate of Communications, the Ministry of Transport and Infrastructure, the European Commission, the World Bank, and the Food and Agriculture Organization, supplemented by peer-reviewed research and academic books. Second, sources were located through combinations of English and Turkish terms including "mediation," "Mediation for Peace," "Black Sea Grain Initiative," "Joint Coordination Centre," "TANAP," "Middle Corridor/Orta Koridor," "Baku-Tbilisi-Kars/Bakü-Tiflis-Kars," "Development Road/Kalkınma Yolu," "connectivity," and "energy diplomacy."

Third, documents were included when they directly addressed a case's legal or institutional status, participating actors, operational design, outputs, or relationship to the analytical dimensions. Sources were excluded when they merely repeated promotional claims, lacked identifiable institutional provenance, or addressed infrastructure without relevance to the research questions. Fourth, factual claims were triangulated where possible across an official Turkish source, a multilateral or international institutional source, and academic research. Official policy texts were treated as evidence of stated policy and institutional action, not as neutral proof of diplomatic effectiveness.

The evidentiary base is purposive rather than exhaustive. Public documents are especially strong for formal mandates, agreements, project status, and observable outputs, but weaker for private bargaining, actor perceptions, and failed initiatives. The analysis therefore distinguishes documented facts, mechanism based

inference, and prospective claims in both the case narratives and the comparison table.

Operationalization and Coding

The five dimensions were translated into qualitative indicators before cross case comparison. The indicators are not numerical scores. They serve as a codebook for identifying comparable evidence and preventing descriptive project information from being treated automatically as proof of mediation.

Dimension	Observable indicators	Evidence rule and caution
Diplomatic capacity	Accepted access to relevant actors; formal mediation or facilitation role, multilateral experience; sustained official communication.	Access and activity must be documented; visibility alone is insufficient.
Goeconomic capacity	Dispute-relevant infrastructure, transit or regulatory role; cross-border energy, trade, transport, or logistics assets.	An asset is not mediation; relevance to a diplomatic process must be shown.
Strategic connectivity	Multimodal links; recurring cross-border governance; customs, regulatory, ministerial, or technical coordination.	Physical connection without functioning institutions is weak evidence.
Trust-building mechanism	Repeated interaction; accepted procedures; continuity of working-level contact; predictable implementation.	Official references to trust are coded as claims unless behaviour corroborates them.
Mediation capacity	Accepted third-party role; convening or procedural contribution; message transmission; monitoring or implementation support.	Direct evidence requires a specific dispute or negotiated arrangement.
Stability-related outcomes	Continuity of flows; reduced disruption; functioning cooperation; resilience or bounded humanitarian/economic effects.	Regional peace is not inferred from a project or short-term agreement.

Table 1. Operationalization of the Goeconomic Mediation Model

Coding proceeded in three stages. In the first stage, documents were coded deductively using the indicators in Table 1. In the second, evidence was classified as direct, supportive, or prospective. Direct

evidence required an accepted role in a specific mediation or implementation process. Supportive evidence showed institutionalized relationships or operational assets without a demonstrated mediation outcome. Prospective evidence referred to mechanisms whose results had not yet occurred. In the third stage, within case findings were compared across the five cases to identify common mechanisms, differences, and rival explanations.

Validity, Alternative Explanations, and Limitations

The design has four principal limitations. First, confidential diplomacy restricts access to bargaining records and actor perceptions. Public evidence may overrepresent successful or officially endorsed initiatives and underreport failure, disagreement, or coercion. Second, official infrastructure documents often use aspirational language about peace, trust, or regional integration. Such language is coded as a policy claim unless corroborated by institutional behaviour or an observable outcome.

Third, the single country and purposive design cannot establish that geoeconomic capacity caused mediation success. Diplomatic balancing, the parties' own incentives, the role of the United Nations, the Montreux legal framework, conflict ripeness, and broader power relations are plausible alternative explanations in the Black Sea case. In the other cases, there is no direct mediation outcome to explain. The analysis therefore uses cautious formulations such as "supports," "is consistent with," or "creates an enabling condition" rather than deterministic causal language.

Fourth, the Development Road remains under implementation. Its inclusion is justified not as proof of regional stabilization but as a test of the model's prospective boundary. Future interviews with diplomats, project officials, and disputing parties; process tracing based on declassified records; network analysis of institutional ties; and quantitative measures of connectivity and diplomatic interaction would improve validity.

Findings and Analysis

The Institutional Development of Türkiye's Mediation Policy

Türkiye's mediation policy became more institutionalized during the 2000s. The clearest multilateral expression was the Mediation for Peace initiative launched with Finland at the United Nations on 24 September 2010. Türkiye also supported successive UN General Assembly resolutions on strengthening mediation and contributed to mediation capacity-building in the UN, the Organization for Security and Co-operation in Europe, and the Organisation of Islamic Cooperation (United Nations General Assembly [UNGA], 2011, 2012, 2014; MFA Türkiye, n.d.-a). These activities provide evidence of diplomatic capacity independent of the infrastructure cases.

This institutional record matters because it prevents the model from attributing Türkiye's mediation role to geography alone. Diplomatic experience, maintained contacts, multilateral legitimacy, and issue specific expertise preceded the Black Sea Grain Initiative. The relevant question is therefore whether geoeconomic assets complemented this diplomatic base in particular circumstances.

The Black Sea Grain Initiative: Direct Mediation and Implementation Capacity

Russia's full scale invasion of Ukraine in February 2022 disrupted maritime exports from Ukrainian ports and intensified risks to global food security. Ukraine and the Russian Federation were major suppliers of grains, oilseeds, and fertilizers, and the interruption of Black Sea trade created particular vulnerability for import dependent states (Food and Agriculture Organization [FAO], 2022). Türkiye maintained high-level communication with both belligerents while cooperating with the United Nations.

The Black Sea Grain Initiative was signed in Istanbul on 22 July 2022 by Türkiye, Ukraine, the Russian Federation, and the United Nations. It established procedures for the safe export of foodstuffs and fertilizer from designated Ukrainian ports. A Joint Coordination Centre (JCC) was created in Istanbul with representatives of all four

parties, and inspection teams operated under the agreed mechanism (United Nations, 2022). During the life of the initiative, 32.9 million metric tons of food commodities were transported through 1,004 voyages (United Nations, 2023).

This case provides the strongest evidence for the proposed mechanisms. Türkiye's diplomatic access was essential to convening and communication, but operational factors also mattered. Its location on the Black Sea, authority and responsibilities regarding the Turkish Straits under the Montreux Convention, port and inspection capacity, and ability to host the JCC made it a practical implementation partner. The asset dispute connection was therefore direct: the proposed agreement concerned maritime exports that necessarily moved through a geography and regulatory environment in which Türkiye was relevant.

The JCC provides observable evidence of institutionalized communication and monitoring capacity. Russian, Ukrainian, Turkish, and UN representatives worked within a common procedure despite the continuation of the war. This arrangement did not demonstrate interpersonal trust or resolve the underlying conflict. It did, however, create bounded procedural predictability around a specific issue. The case therefore supports a narrower inference: geoeconomic and logistical relevance strengthened Türkiye's ability to contribute to implementation once the parties consented to the arrangement.

A counterfactual plausibility probe helps delimit the claim. Without Türkiye's communication with both parties, the agreement would have been more difficult to negotiate. Without its operational position in the Black Sea-Straits system and its capacity to host inspection and coordination, Türkiye would have offered less distinctive implementation value. Yet neither factor alone was sufficient. The parties faced food-market, commercial, and reputational incentives; the United Nations supplied legitimacy and

co-mediation; and Russia ultimately declined to continue the initiative in July 2023. Termination demonstrates the model's limit: connectivity and implementation assets cannot overcome withdrawal of consent.

TANAP: Energy Connectivity as a Supportive, Not Direct, Mediation Resource

The Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline is the central segment of the Southern Gas Corridor across Türkiye. Together with the South Caucasus Pipeline and the Trans Adriatic Pipeline, it connects Azerbaijani gas from the Shah Deniz field to Türkiye and European markets. The corridor entered full operation in December 2020 and has become part of the European Union's strategy of supply-route diversification (European Commission, n.d.). Turkish scholarship similarly emphasizes TANAP's significance for Türkiye-Azerbaijan energy relations and Türkiye's strategic role in European energy security (Erdoğan, 2017).

TANAP is not a mediation process. Its relevance lies in the repeated regulatory, commercial, technical, and political coordination required among Azerbaijan, Georgia, Türkiye, the European Union, and downstream actors. Such coordination institutionalizes contacts and raises the diplomatic value of continuity. In terms of the model, TANAP provides supportive evidence for institutionalized communication and strategic relevance.

The causal link to mediation nevertheless remains indirect. Public documents show long-term energy cooperation and a shared interest in secure flows, but they do not establish that TANAP produced a particular mediation outcome. Energy centrality may widen access and make Türkiye a relevant interlocutor, yet it can also create dependence, commercial interests, and reputational constraints that complicate perceptions of neutrality. TANAP should therefore be interpreted as part of a stock of mediation-enabling capacity, not as evidence of geoeconomic mediation or successful conflict resolution.

The Middle Corridor: Networked Coordination and Route Diversification

The Trans-Caspian East-West Middle Corridor is a multimodal network connecting China and Central Asia to Europe through the Caspian Sea, Azerbaijan, Georgia, and Türkiye. It combines rail, road, port, ferry, customs, and logistics arrangements. The World Bank describes it not only as a potential China-Europe route but also as a regional corridor whose effectiveness depends on coordination, digitalization, logistics reform, and investment across participating states (World Bank, 2023). Turkish research likewise highlights the role of multimodal rail and logistics infrastructure in strengthening the corridor's continuity (Tümenbatur, 2021; Cengiz, 2023).

The corridor's relevance to mediation capacity arises from networked governance rather than from a discrete diplomatic settlement. Cross-border transport requires recurring contacts among ministries, customs authorities, rail operators, ports, and regional organizations. Türkiye's Ministry of Foreign Affairs identifies agreements on combined freight transport, port cooperation, customs simplification, and ministerial coordination as elements of its connectivity policy (MFA Türkiye, n.d.-b). These arrangements create observable institutional channels that may remain useful during geopolitical disruption.

Route diversification after shocks to the northern Eurasian route has also increased the corridor's strategic visibility. This does not prove that Türkiye's political influence rose in every issue area. It does suggest that states and firms have stronger incentives to maintain technical dialogue with actors located along the route. In the model, the evidence is therefore supportive: the Middle Corridor strengthens Türkiye's convening environment and communication density, but no specific mediation outcome can be attributed to it.

The case also reveals countervailing factors. The corridor crosses multiple jurisdictions and modes of transport, and its performance depends on infrastructure quality, customs harmonization, port

capacity, financing, and coordination beyond Türkiye's control (World Bank, 2023). Network centrality can thus produce expectations that exceed operational capacity. Diplomatic relevance is likely to be greatest where Türkiye can provide a concrete coordination function, and weaker where bottlenecks or competing routes limit its practical contribution.

The Baku-Tbilisi-Kars Railway: A Specific Institutional Link within the Middle Corridor

The BTK Railway, inaugurated on 30 October 2017, links Türkiye, Georgia, and Azerbaijan and forms a core rail component of the Middle Corridor. It connects with Türkiye's wider rail and port infrastructure and supports overland freight between Asia and Europe (MFA Türkiye, n.d.-b). Academic work treats BTK as an important element in establishing an uninterrupted rail connection and in structuring logistics choices along the Middle Corridor (Tümenbatur, 2021).

Analytically, BTK is examined separately from the wider Middle Corridor because it allows a more specific assessment of institutionalized coordination. The railway requires schedule coordination, border and customs procedures, technical standards, infrastructure maintenance, and sustained trilateral political support. These are observable forms of repeated interaction. They may preserve communication among Türkiye, Georgia, and Azerbaijan and provide practical agendas even when political issues are contested.

The evidence again stops short of direct mediation. BTK has contributed to transport integration and to Türkiye's geoeconomic position, but the available documents do not show that the railway caused acceptance of Türkiye as a mediator in a particular conflict. Its contribution is better understood as relationship infrastructure: it creates recurring technical and political interactions that can support, but cannot substitute for, diplomacy. Moreover, the railway's effect

depends on actual utilization, capacity, border efficiency, and the broader security environment. A physical line without reliable governance would offer limited diplomatic value.

The Development Road: A Prospective and Boundary-Testing Case

The Development Road is designed to connect Iraq's Grand Faw Port to Türkiye through approximately 1,200 kilometres of rail and road infrastructure, with onward access to Europe. On 22 April 2024, Türkiye, Iraq, Qatar, and the United Arab Emirates signed a quadripartite memorandum of understanding on cooperation in the project (Directorate of Communications of the Republic of Türkiye, 2024). The project combines transport, investment, logistics, and regional economic integration.

The case is relevant because it has already produced a multilateral coordination framework and a shared infrastructure agenda. Türkiye and Iraq must address border connections, security, financing, technical standards, and governance; Qatar and the United Arab Emirates add investment and regional participation. These arrangements are consistent with the institutionalized-communication mechanism.

However, the project remains under implementation, and no mediation outcome can be observed. Claims that the Development Road will create peace or transform regional diplomacy are therefore prospective. Security conditions in Iraq, financing, domestic and regional political disputes, route competition, and local distributional concerns may delay or reshape the project. The case is included to prevent the framework from selecting only completed initiatives and to demonstrate that institutional promise is not equivalent to causal evidence.

At most, the Development Road may create future mediation-enabling capacity if it produces durable joint institutions, regular coordination, and credible implementation benefits. Whether those resources translate into diplomatic access during an actual dispute

requires later observation. The case therefore receives the weakest evidentiary classification in the comparison

Case	Diplomatic capacity	Geoeconomic capacity	Strategic connectivity	Trust/coordination evidence	Stability-related outcome	Mediation link and limit
Black Sea Grain Initiative	Accepted Turkish-UN role; access to Russia and Ukraine.	Black Sea-Straits position; ports, inspections, logistics.	Maritime export corridor and Istanbul JCC.	Common procedures and joint teams despite war.	32.9m metric tons exported; bounded food-market effect.	Direct/strongest. Consent and UN role were indispensable; initiative ended in 2023.
TANAP	Energy diplomacy and long-term relations with Azerbaijan/EU actors.	Pipeline transit and supply-diversification role.	Southern Gas Corridor governance and operations.	Repeated technical, commercial, and political coordination.	Continuity/diversification, not a conflict-resolution outcome.	Supportive/indirect. No specific mediation outcome; interests may constrain neutrality.
Middle Corridor	Ministerial and multilateral transport engagement.	Eurasian multimodal network position.	Ports, rail, road, customs, and logistics links.	Recurring cross-border and regulatory coordination.	Route diversification and potential resilience.	Supportive/indirect. Coordination exists, but causal effect on mediation is unobserved.
Baku-Tbilisi-Kars Railway	Sustained trilateral political support.	Rail link connecting Türkiye, Georgia, and Azerbaijan.	Core rail component of the Middle Corridor.	Schedules, standards, customs, maintenance, border coordination.	Transport integration; dependent on use and governance.	Supportive/indirect. Relationship infrastructure, not mediation.
Development Road	Quadripartite framework with Iraq, Qatar, and UAE.	Planned Faw-Türkiye rail and road corridor.	Proposed Gulf-Iraq-Türkiye-Europe connection.	MoU and emerging coordination; implementation incomplete.	No observed stability outcome.	Prospective/weakest. Security, finance, politics, and completion remain uncertain.

Table 2. Structured Comparison of the Five Case

The comparison demonstrates a clear evidentiary gradient. The Black Sea Grain Initiative combines accepted third-party involvement, dispute-relevant geography, a formal coordination body, and measurable implementation. It therefore supports a direct mechanism-based inference. TANAP, the Middle Corridor, and BTK show repeated cross-border coordination and strategic relevance, but the link to mediation remains supportive and indirect. The Development Road shows institutional intent but not completed infrastructure or mediation effects.

Across the cases, the most plausible common mechanism is not economic leverage in a coercive sense. It is the creation of contact, practical relevance, and implementation capacity. The evidence is strongest when an asset is directly connected to the problem being negotiated and when the parties establish a common procedure. It weakens as the analysis moves from an observed dispute to general infrastructure or future potential.

Discussion

Main Findings and Theoretical Implications

The findings refine the original expectation that geoeconomic capacity strengthens mediation. The relationship exists most convincingly when three conditions coincide: Türkiye has accepted diplomatic access to the parties; a geoeconomic or logistical asset is directly relevant to the issue; and the parties consent to an institutional mechanism that uses that asset. The Black Sea Grain Initiative meets these conditions. The other four cases demonstrate background relationships and capabilities but not mediation outcomes.

For mediation scholarship, the study adds specificity to the general claim that mediator resources matter. Material resources become diplomatically useful through identifiable mechanisms: venue and access, operational indispensability, regular contact, and implementation support. This formulation avoids treating every economically connected state as a mediator. It also shows why resources may create both opportunities and constraints. Close energy or trade ties can increase access, but they can also create interests that affect perceptions of impartiality.

For middle-power scholarship, the results suggest that niche diplomacy is partly embedded in networks. Behavioural strategies such as coalition-building and multilateralism remain central, but a middle power may gain issue-specific influence when it occupies a useful node in energy, transport, or logistical systems. This extends, rather than replaces, behavioural accounts of middle-power diplomacy (Cooper et al., 1993; Jordaan, 2003).

For economic statecraft, the analysis highlights a non-coercive dimension. Geoeconomic assets are often studied as instruments of pressure or asymmetric dependence. The cases examined here show that the same networks may also support facilitation and implementation. This is not an inherently peaceful effect: whether the network enables cooperation or coercion depends on governance, distributional interests, and the parties' strategic choices.

For regional integration research, the findings counsel against assuming that infrastructure automatically produces stability. Corridors can support repeated coordination and create constituencies for continuity, but they can also generate disputes over routes, financing, sovereignty, and unequal gains. Stability-related outcomes should therefore be measured through sustained cooperation, functioning procedures, and crisis resilience rather than inferred from project announcements.

Rival Explanations and Counterfactual Limits

The Black Sea Grain Initiative can also be explained by Türkiye's diplomatic balancing, its relations with Russia and Ukraine, the parties' commercial incentives, global concern over food prices, the UN's legitimacy, and the specific legal geography of the Straits. The study does not exclude these explanations. Its claim is configurational: diplomatic access and international partnership interacted with operational geography and implementation capacity. Removing any one factor would likely have reduced, but not necessarily eliminated, the chance of agreement.

The initiative's termination is equally important. It shows that a mediator's resources cannot preserve an arrangement when a party withdraws consent and the broader conflict remains unresolved. The outcome was substantial

but bounded: food exports resumed for a period, while the war continued. Sustainable regional stability should therefore be treated as a possible downstream outcome, not as an observed result of every mediation effort.

The infrastructure cases generate even weaker counterfactual leverage. It is not possible to observe how Türkiye's diplomacy would have developed in the absence of TANAP, the Middle Corridor, or BTK, and public documents rarely reveal whether officials used those projects in private bargaining. The study accordingly treats them as plausibility probes for enabling mechanisms rather than causal tests.

Transferability and Scope

The model may be relevant to other middle powers whose diplomatic roles intersect with issue-specific material networks. Norway's energy position and peace diplomacy, Qatar's aviation and energy networks, Indonesia's maritime centrality, Brazil's regional economic weight, or South Korea's technological and financial ties could provide comparative cases. Transferability should not be presumed. The model is most likely to apply where a state has relations with opposing parties, possesses a dispute-relevant asset, and can embed that asset in an accepted multilateral or technical process.

Where the asset is unrelated to the dispute, dependence is highly coercive, or the mediator lacks credibility, geoeconomic capacity may have little positive effect. Comparative studies should therefore include failed mediation, rejected mediators, and cases in which infrastructure intensified rivalry.

Methodological Implications and Remaining Limitations

Future testing requires evidence closer to the bargaining process. Elite interviews could assess whether officials considered energy or transport ties when selecting Türkiye as an interlocutor. Process tracing could identify whether technical contacts were activated during crises. Social-network analysis could measure changes in institutional centrality, while event data could compare connectivity with mediation attempts across

states and time. Paired comparisons between successful and failed initiatives would reduce outcome-based selection bias.

This study remains limited by public-source dependence, the absence of interviews, and unequal evidence across cases. Its conceptual contribution is therefore stronger than its ability to estimate causal magnitude. The revised model should be understood as a set of testable propositions and observable implications, not a definitive causal law.

Conclusion

This study examined how Türkiye's geoeconomic resources may support international mediation capacity without conflating infrastructure with mediation itself. The evidence shows that connectivity does not automatically produce conflict resolution. Its diplomatic contribution depends on mechanisms and context. Operational relevance, institutionalized communication, repeated coordination, and implementation capacity can complement diplomatic access, but they cannot replace party consent, mediator credibility, or conflict ripeness.

The five cases provide different levels of support. The Black Sea Grain Initiative offers direct evidence because Türkiye and the United Nations facilitated a specific agreement and operated an implementation mechanism in Istanbul. TANAP, the Middle Corridor, and BTK show how cross-border projects can institutionalize relationships and increase strategic relevance, but they do not demonstrate a direct mediation effect. The Development Road remains prospective and underscores the need to separate intended benefits from observed outcomes.

The theoretical contribution is threefold. First, the article positions geoeconomic capacity as a facilitating, not necessary or sufficient, condition of mediation. Second, it introduces an evidentiary distinction between direct mediation, supportive mediation-enabling capacity, and prospective capacity. Third, it extends middle-power and economic-statecraft research by identifying the non-coercive, implementation-oriented functions of material networks while retaining attention to asymmetry and strategic interest.

Policy Recommendations

1. Türkiye should connect connectivity diplomacy with formal mediation capacity-building. Transport, energy, customs, and foreign-policy institutions need standing channels through which technical expertise can be mobilized when a dispute has an operational dimension.
2. Multilateral legitimacy should remain central. The Black Sea case shows the value of combining Türkiye's access and logistical capacity with the United Nations' legitimacy. Similar initiatives should use accepted international or regional partners where this improves consent and accountability.
3. Policymakers should avoid presenting infrastructure projects as peace projects before outcomes are observable. Monitoring frameworks should distinguish project completion, institutional cooperation, crisis resilience, and actual dispute-resolution effects.
4. Connectivity projects should incorporate transparent governance, equitable benefit-sharing, and dispute-settlement procedures. These features are more likely to support predictable cooperation than infrastructure investment alone.
5. Mediation strategy should include risk assessment. Energy and trade ties may increase access but may also produce dependence, perceived bias, or exposure to coercion. Diplomatic planning should explicitly evaluate these countervailing effects.

Future Research

Future research should test three questions. Under what conditions do disputants select a geoeconomically central state as mediator? Which types of network position improve implementation rather than merely access? When does interdependence undermine neutrality or create coercive leverage? Comparative work could pair Türkiye with Qatar, Norway, Indonesia, Brazil, or South Korea and include both successful and failed mediation attempts.

Mixed-method designs would be especially valuable. Interviews and archival research can identify mechanisms inside negotiations; network analysis can measure institutional centrality; and quantitative studies can compare trade, energy, transport, and diplomatic-event data. Longitudinal research on the Development Road should assess whether its coordination structures survive implementation challenges and whether they are later activated in regional crisis management.

In conclusion, Türkiye's experience indicates that mediation capacity is best understood as a configuration of diplomacy, legitimacy, issue-specific relevance, and implementation resources. A geoeconomic perspective adds explanatory value when it is tied to observable mechanisms and bounded claims. It becomes misleading when infrastructure is treated as mediation or when strategic connectivity is assumed to generate peace on its own.

References

- Bercovitch, J. (Ed.). (1996). *Resolving international conflicts: The theory and practice of mediation*. Lynne Rienner Publishers.
- Bercovitch, J., & Gartner, S. S. (Eds.). (2009). *International conflict mediation: New approaches and findings*. Routledge.
- Bercovitch, J., & Houston, A. (1993). Influence of mediator characteristics and behavior on the success of mediation in international relations. *International Journal of Conflict Management*, 4(4), 297-321. <https://doi.org/10.1108/eb022730>
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Cengiz, Ö. (2023). Rusya-Ukrayna Savaşı'nın Türkiye'den geçen Orta Lojistik Koridora etkileri. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(27), 485-505. <https://doi.org/10.36543/kauibfd.2023.019>
- Cooper, A. F., Higgott, R. A., & Nossal, K. R. (1993). *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. UBC Press.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). Sage.
- Directorate of Communications of the Republic of Türkiye. (2024, April 22). Türkiye, Iraq, Qatar and UAE sign "Development Road" memorandum of understanding. <https://www.iletisim.gov.tr/english/haberler/detay/turkiye-iraq-qatar-and-uae-sign-development-road-memorandum-of-understanding>
- Erdoğan, N. (2017). TANAP Projesinin Türkiye ve Azerbaycan enerji politikalarındaki yeri ve önemi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 10-26. <https://doi.org/10.25287/ohuiibf.319259>
- European Commission. (n.d.). Diversification of gas supply sources and routes. Retrieved August 2, 2026, from https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/diversification-gas-supply-sources-and-routes_en
- Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2022). The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine. <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

- Güner, R. (2015). Turkey's mediation initiatives between 2002 and 2015: A discourse and content analysis [Master's thesis, Middle East Technical University].
- Jordaen, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: Distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, 30(1), 165-181. <https://doi.org/10.1080/0258934032000147282>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). Power and interdependence: World politics in transition. Little, Brown.
- Kleiboer, M. (1996). Understanding success and failure of international mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 40(2), 360-389. <https://doi.org/10.1177/0022002796040002007>
- Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, 20, 17-23.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye. (n.d.-a). Peaceful resolution of conflicts and mediation. Retrieved August 2, 2026, from <https://www.mfa.gov.tr/resolution-of-conflicts-and-mediation.en.mfa>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye. (n.d.-b). Türkiye's connectivity and multilateral transportation policy. Retrieved August 2, 2026, from https://www.mfa.gov.tr/turkiye_s-multilateral-transportation-policy.en.mfa
- Sil, R., & Katzenstein, P. J. (2010). Analytic eclecticism in the study of world politics: Reconfiguring problems and mechanisms across research traditions. *Perspectives on Politics*, 8(2), 411-431. <https://doi.org/10.1017/S1537592710001179>
- Süleymanoğlu-Kürüm, R. (2011). A new sector in Turkish foreign policy: Mediation. *Boğaziçi Journal*, 25(2), 189-213.
- Touval, S., & Zartman, I. W. (1985). International mediation: Conflict resolution and power politics. *Journal of Social Issues*, 41(2), 27-45.
- Tümenbatur, A. (2021). Orta Koridor üzerindeki Demir İpekyolu güzergâhı ve lojistik merkez yer seçimi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 30(3), 102-110. <https://doi.org/10.35379/cusosbil.977922>
- United Nations. (2022). Initiative on the safe transportation of grain and foodstuffs from Ukrainian ports. <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/blackseagraininitiativefulltext.pdf>
- United Nations. (2023). The Black Sea Grain Initiative: What was achieved? Why was it important? <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/achievements>
- United Nations General Assembly. (2011). Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/RES/65/283).
- United Nations General Assembly. (2012). Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/RES/66/291).

- United Nations General Assembly. (2014). Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/RES/68/303).
- Vuković, S. (2014). International mediation as a distinct form of conflict management. *International Journal of Conflict Management*, 25(1), 61-80.
<https://doi.org/10.1108/IJCMA-02-2012-0015>
- Wigell, M., Scholvin, S., & Aaltola, M. (Eds.). (2018). *Geo-economics and power politics in the 21st century: The revival of economic statecraft*. Routledge.
- World Bank. (2023). *Middle trade and transport corridor: Policies and investments to triple freight volumes and halve travel time by 2030*.
<https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/middle-trade-and-transport-corridor>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.