



*Suyun, Türk Dış Politikasının bir meselesi haline gelmesi, 1980'li yıllarla birlikte özellikle Fırat ve Dicle havzasında çok sayıda büyük baraj ve sulama projeleri inşa etmeyi içeren, GAP'ın planlanma ve inşa aşamalarında olmuştur.*

# Türk Dış Politikası ve Su

Turkish Foreign Policy and Water

**Ayşegül KİBAROĞLU**

## **Abstract**

*Turkey's transboundary water policy is formulated in accordance with national socio-economic development goals, and determined in its specific geographical and historical context. Transboundary water policy has been mainly planned and implemented by the government institutions, namely the Ministry of Foreign Affairs (MoFA), particularly with the initiation of the GAP project in the early 1980s. Other concerned ministries and non-governmental institutions have attempted to provide technical and intellectual input to the formulation of the policy. Transformation of the water bureaucracy had also an impact on the foreign policy initiatives such as the signing of the bilateral Memorandum of Understandings with Syria and Iraq with the keen initiatives of the Ministry of Environment and Forestry. All in all, MoFA have articulated the main principles of transboundary water policies some of which are highly inspired by the international customary water law and treaty practice. Most of the transboundary water policy principles are directly related to the Euphrates-Tigris river basin where Turkey has developed vast experience, interest and power to set the regional agenda as well as to lead the establishment of regional customary law. Turkish transboundary water policy should have a comprehensive understanding and strategic vision, which should include contingencies in the Middle East region and urgencies in the Meriç/Maritsa basin.*

**Keywords:** Turkey, transboundary water policy, institutions, principles, international water law, Southeastern Anatolia Project (GAP), Euphrates-Tigris, Meriç/Maritsa, European Union, Middle East

Suyun, Türk Dış Politikasının bir meselesi haline gelmesi, 1980'li yıllarla birlikte özellikle Fırat ve Dicle havzasında çok sayıda büyük baraj ve sulama projeleri inşa etmeyi içeren, kapsamlı bir sosyo-ekonomik kalkınma projesi olan Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) planlanma ve inşa aşamalarında olmuştur.

Türkiye'nin su politikası, tarımsal üretimi artırma ve gıda güvenliğini sağlama; sanayi, kentsel ve kırsal alanlardaki artan içme suyu ihtiyacını karşılama; ithal enerji kaynaklarına bağımlılıktan kurtulma; ülke içindeki bölgesel, ekonomik ve sosyal dengesizlikleri giderme; halkın hayat standardını yükseltme hedefleriyle tanımlanabilir. Ulusal düzeydeki bu stratejik hedeflerle uyumlu biçimde sınıraşan sular politikaları biçimlendirilmiştir. Bu bağlamda, sınıraşan su politikasının oluşturulması ve uygulamasından doğrudan sorumlu olan Dışişleri Bakanlığı sınıraşan sular politikasını şöyle tanımlamaktadır: "Sınıraşan sular politikamız, suyun ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınması, su ve gıda güvenliği açısından önceliklerimiz, Avrupa Birliği (AB) ile tam üyelik müzakereleri, bölgesel gelişmeler göz önünde bulundurularak oluşturulmakta ve değişen şartlara göre gözden geçirilmektedir."<sup>1</sup>

Suyun, Türk Dış Politikasının bir meselesi haline gelmesi, 1980'li yıllarla birlikte özellikle Fırat ve Dicle havzasında çok sayıda büyük baraj ve sulama projeleri inşa etmeyi içeren, kapsamlı bir sosyo-ekonomik kalkınma projesi olan Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) planlanma ve inşa aşamalarında olmuştur. Dış politikayı belirleyen en önemli faktörler olan 'tarih' ve 'coğrafya' sınıraşan su politikasının belirlenmesinde de esas rolü oynamıştır. Bu bağlamda, komşularımızla ve bölge ülkeleriyle Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana gelişen siyasi ve ekonomik ilişkilerinin durumu sınıraşan su politikasını belirleyen esas çerçeveyi oluşturmuştur. Öte yandan, 20. Yüzyılın ikinci yarısının önemli bir bölümünü kapsayan 'Soğuk Savaş' Türkiye'nin komşularıyla olan bölgesel ve ikili siyasi ilişkilerini belirlerken sını-

raşan su politikalarını da doğrudan etkilemiştir. Bu dönemde Suriye, Irak ve Bulgaristan'la Asi, Fırat-Dicle ve Meriç havzalarında kapsamlı sınıraşan su işbirliğinin kurulamamasında Soğuk Savaşın ikili ve bölgesel ilişkiler üzerindeki olumsuz etkisi rol oynamıştır.

Buna karşılık, Cumhuriyet tarihinin ilk yıllarından bu yana, Türkiye, sınıraşan su havzalarında komşularıyla diplomasi ve uluslararası hukukun araçlarını kullanarak, müzakereler yürütme, antlaşmalar yapma ve geçici veya sürekli teknik komiteler gibi kurumsal yapılar oluşturma gibi dış politika çıktılarını üretmiştir. Soğuk Savaş döneminde "düşman" kampta yer alan Ermenistan'la Arpaçay üzerinde inşa edilen ortak baraj, Suriye ile imzalanan Fırat nehrinden su paylaşımını (geçici) olarak belirleyen 1987 Protokolü ve Bulgaristan'la imzalanan bir dizi anlaşma ve protokoller, Türkiye'nin farklı siyasi kamplarda yer aldığı komşularıyla bile sınıraşan su konusunda uyumsuzluklarını ele alırken, uluslararası teamül hukukunun ve Birleşmiş Milletler Şartı'nın (Antlaşması) öngördüğü biçimde barışçıl yollardan çözüm yöntemlerini tercih ettiğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafi şartlar sınıraşan su politikasının belirlenmesinde önemli rol oynamıştır. Türkiye'de; Meriç, Çoruh, Asi, Fırat-Dicle ve Aras havzalarında yer alan akarsuların kolları, sınıraşan ya da sınır oluşturan<sup>2</sup> sular kapsamında yer almaktadır. Bu havzaların Türkiye'deki yağış alanları toplam 256.000 km<sup>2</sup> olup, ülke yüzölçümünün yaklaşık üçte birini kaplamaktadır. Türkiye'deki ortalama su potansiyelleri ise toplam 70 milyar m<sup>3</sup>/yıl mertebesinde bulun-



**Sınıraşan suların özellikle 1980'lerden bu yana dış politikanın bir unsuru haline gelmesiyle beraber Türkiye bu alanda küresel gelişmeleri izleyen ve bölgesel siyasi koşulları dikkate alan gerçekçi ve tutarlı dış politika ilkeleri belirledi.**

makta, dolayısıyla ülke ortalama su potansiyelinin yaklaşık %30'na karşı gelmektedir. Türkiye, Fırat-Dicle, Çoruh, Aras nehirlerinde ve küçük tekil akarsularda memba (yukarı-kıyıdaş) ülke, Meriç nehrinde mansap (aşağı-kıyıdaş) ülke, Asi nehrinde ise memba (nehir kollarında) ve büyük oranda mansap ülke konumundadır. Türkiye'nin; Yunanistan, Bulgaristan, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, İran, Irak ve Suriye olan sınırlarının birçok bölgede ya akarsulardan oluştuğu ya da kesiştiği görülmektedir. Toplam uzunluğu 2753 km olan Türkiye sınırlarının %22'sini akarsular oluşturmaktadır.

Gerek fiziki coğrafi şartlar itibariyle: Sınıraşan su kaynaklarının Türkiye'de tatlı su kaynaklarının önemli bir bölümünü (%30) oluşturması ve bu havzalarda Türkiye'nin ekilebilir ve sulanabilir toprak kaynaklarının önemli bir bölümünün yer

alması (Örneğin: Fırat ve Dicle havzası Türkiye alansal yüzölçümünün %20'ni kaplar) gerek ise insani coğrafi koşullar bağlamında, sınıraşan su havzalarında yaşayan kentsel ve kırsal nüfusun durumu, nüfus artış hızı ve gelişen yaşam standartları çerçevesinde artan sosyo-ekonomik gereksinimleri de dikkate alındığında, sınıraşan su politikalarının belirlenmesinde 'coğrafyanın' oynadığı rol ön plana çıkmaktadır.

### **Sınıraşan Su Politikasının Oluşturulmasında Kurumsal Gelişim**

20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında gelişen küresel, bölgesel ve ikili siyasi ve ekonomik ilişkilerin genel tarihsel bağlamında ve fiziki ve insani coğrafyanın belirlediği koşullar çerçevesinde biçimlendirilen sınıraşan su politikaları devlet

bürokrasisi içinde özellikle 1980'li yıllardan itibaren kurumsallaşmış ve başlıca dış politika ilkeleri belirlenmiştir. Bu ilkelerin oluşturulmasında ulusal siyasi ve ekonomik çıkarlar doğrudan rol oynadığı gibi uluslararası su hukuku ve siyasetinin de önemli etkileri olmuştur.

GAP'ın uluslararası etkisinin artmasıyla 1980'lerden bu yana sınıraşan sular konusunda ilke ve politikaların belirleneceği bürokratik yapılanma oluşturulmuştur. Dışişleri Bakanlığı'nda bölgesel ve sınıraşan sularla ilgili bir dairenin kurulması ve bu dairenin Enerji, Su ve Çevre İşleri Genel Müdür Yardımcılığı altında yapılandırılması sağlanmıştır. Öte yandan, sınıraşan su politikalarının oluşturulabilmesi için su kaynaklarının miktar ve kaliteye ilişkin durumunun ve değişkenliğinin tespiti ile ilgili pek çok teknik bilgiyi sağlayan; su kaynaklarının geliştirilmesi, yönetilmesi ve korunmasından sorumlu diğer ilgili devlet kurumlarının da dış politikanın ilke ve politikalarının oluşturulmasında Dışişleri Bakanlığı ile eşgüdüm içinde çalışması hedeflenmiştir. Bu kurumların başında, Türkiye'deki sistematik su kaynakları yönetiminden 1954 yılından bu yana sorumlu olan Devlet Su İşleri (DSİ) gelmektedir. Türkiye'nin 25 nehir havzasındaki yüzey ve yer altı sularının miktar ve kaliteye ilişkin verilerinin toplanması, suların tarım, içme suyu, sanayi, enerji ve diğer ilgili sektörlerce olan talebinin karşılanması için gerekli su geliştirme projelerinin planlanması, projelendirilmesi, inşaa ve işletmesinden sorumlu olan DSİ'nin görevleri zaman içinde ülkedeki ve dünyadaki siyasi ve ekonomik koşulların ve yaklaşımların değişmesiyle özel sektör, kullanıcılar ve diğer kamu kurumlarına devredilmiş olsa da Türkiye'nin sınıraşan su havzalarında başta GAP olmak üzere enerji, içmesuyu, sulama, taşkın ve kuraklıktan koruma projelerini gerçekleştiren bir kurum olarak DSİ, sınıraşan su politikalarının ilkelerinin belirlenmesinde Dışişleri Bakanlığı'na önemli girdiler sunmuştur.

GAP bölgesinde sosyo-ekonomik kalkınma projelerinin eşgüdümünden ve bölgesel kalkınmanın etkin ve adil bir biçimde yürütülmesinden sorumlu GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin Suriye ile suya dayalı kalkınma alanında işbirliği

girişimleri olmuş ve bu girişimler sınıraşan su politikalarına yeni açılımlar sağlamıştır. Bu bağlamda, 2001 yılında, GAP Bölge Kalkınma İdaresi öncülüğünde Suriye ile 2000'li yıllarda gelişen siyasi ve ekonomik ilişkileri destekleyecek biçimde, Suriye Arazi Islah Müessesesi (GOLD) ve Suriye Sulama Bakanlığı'nın daveti üzerine ülkeye bir delegasyon gönderilmesiyle olumlu adımlar atılmıştır. Bu ziyaretin ardından, Sulama Bakanlığı'nın öncülüğünde Suriye delegasyonu Türkiye'ye iade-i ziyarette bulunmuştur. Bu ikili görüşmelerin sonucunda, 23 Ağustos 2001'de GOLD ve GAP yönetimleri arasında bir Ortak Bildiri (Protokol) imzalanmıştır. Protokol iki tarafın eğitimi, karşılıklı uzman değişimi, teknoloji alışverişi ve ortak projelerin yürütülmesi gibi alanlarda işbirliği yapmasını öngörmektedir. Ayrıca, Haziran 2002'de bir uygulama belgesi imzalanarak, Ortak Bildiri'de ortaya konan işbirliğinin uygulanmasının prensipleri belirlenmiştir. Bu belge, ülkeler arasında yürütülecek olan projeleri, eğitim programlarını ve diğer faaliyetleri tanımlamaktadır.<sup>3</sup> Bu protokolün ve daha sonra imzalanan uygulama belgesinin amacı, sosyo-ekonomik kalkınmayı genel bir çerçevede değerlendirerek bölgenin toprak ve su kaynaklarından sürdürülebilir biçimde yararlanılmasını sağlamak, ayrıca da Türkiye ve Suriye'nin az gelişmiş bölgelerinin geliştirilmesini ve bütüncül bir kalkınma anlayışı ile ele alınmasını sağlamaktır. Bir zamanlar bölgesel politikada yalnızca gerilime yol açmış olan GAP'ın bu protokol kapsamında kalkınmayla ilişkili alanlarda gelişen işbirliğinin bir unsuru olması hedeflenmiştir. Protokol ve uygulama dokümanında yer alan ortak projeler, eğitim ve uzman değişimi projeleri takip eden dönemde uygulanamamış olmasına karşılık iki kurum arasındaki yarı-resmi diyalog hep sürmüş ve bu işbirliği adımı iki ülkenin diğer ilgili kurumları ve bakanlıkları arasında 2009 yılında somutlaşan bölgesel sosyo-ekonomik kalkınma hedefli su kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetimiyle ilgili kapsamlı işbirliğinin ilk nüvesini oluşturmuştur.

Öte yandan Avrupa Birliği'ne adaylık ve uyum sürecinin başladığı 2000'li yılların başlangıcından bu yana Çevre ve Orman Bakanlığı su kaynaklarını kullanma ve koruma dengesini gözeterek

yasal ve uygulamaya yönelik girişimler gerçekleştirilmiş, bu bağlamda sınıraşan su politikalarının biçimlendirilmesine katkılarda bulunmuştur. Nitekim 2009 yılında Suriye ve Irak'la Fırat, Dicle ve Asi nehir havzalarındaki su kaynaklarının kullanımı, geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili imzalanan mutabakat zabitlerinde<sup>4</sup> Çevre ve Orman Bakanlığı'nın, AB ile ilişkiler çerçevesinde, geliştirdiği yeni yaklaşımlar önemli rol oynamıştır. Bu mutabakat metinlerinde kullanılan: "havza düzeyinde su kaynaklarının yönetimi," "emiyon standartlarının oluşturulması ve çevresel kalite standartlarına geçiş," "kirleten öder," ve "maliyet geri dönüşünün sağlanması," gibi kavramlar AB su politikalarının oluşturulmasında, özellikle de AB su kaynakları yönetiminin başlıca yasal belgesi olarak nitelenen AB Su Çerçeve Direktifinin içerdiği kavram ve terminolojiyi yansıtmaktadır. Bu protokollerin hazırlanmasında doğrudan rol oynayan ve uygulayıcı başlıca otorite olarak Çevre ve Orman Bakanlığı, AB ile üyelik müzakereleri çerçevesinde açılan "Çevre" faslı kapsamında geliştirdikleri yasal ve kurumsal gelişim ve deneyimleri Suriye ve Irak'la ilgili gerçekleştirilen bu iki protokole doğrudan yansıtılmışlardır. Böylelikle sınıraşan sular konusunun Dışişleri Bakanlığı gibi 'yüksek politika yapıcılarının' yanı sıra, doğrudan konunun teknik yanıyla ilgili bakanlıklarda da ele alındığı gözlemlenmiştir. Bu durum, özellikle Fırat ve Dicle havzasında 1980'lerden Suriye ve Irak'la sürdürülen müzakerelerden çok farklı bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Bu yaklaşım farklılığı, geçmişteki diplomatik müzakerelerin gündeminden çok farklı olarak tarafların sınıraşan su kaynaklarının kullanımı ve yönetimi hususuna odaklanarak su kaynaklarının paylaşımı ve tahsisinden bahsetmemiş olmalarıdır.

Diğer yandan, 2011 yılında hükümette yeniden yapılanma süreci doğrultusunda Çevre ve Orman Bakanlığı'nın görevleri iki ayrı bakanlık altında toplanmış ve bu bağlamda Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığa bağlı Su Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Genel Müdürlük altındaki Su Hukuku ve Politikası Daire Başkanlığı da sınıraşan su politikalarına yeni girdiler hazırlayacak kamu kurumları olarak biçimlendirilmişlerdir. Su Hukuku ve Politikası Daire Başkanlığı'nın başlıca belirlenen görevleri ara-

sında ulusal ve uluslararası su hukuku ve mevzuatı ile ilgili çalışmalar yapmak, sözleşmeleri takip etmek ve uyumlaştırma çalışmalarını ilgili kurum ve kuruluşlar ile gerekli koordinasyonu sağlayarak yürütme görevi bağlamında sınıraşan su politikalarının oluşturulmasına önemli katkılar vermesi beklenebilir. Ayrıca yine Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na bağlı Türkiye Su Enstitüsü'nün (SUEN) amaçları arasında ulusal ve uluslararası su politikalarının geliştirilmesi için bilimsel araştırmalar yapmak ve desteklemek bulunmaktadır. Bu bağlamda SUEN'in sınıraşan su politikalarının biçimlendirilmesine katkı veren bir düşünce ve araştırma kurumu olarak faaliyet göstermesi beklenebilir.

Kamu kurumlarındaki bu yeniden yapılanmanın, sınıraşan su havzalarında stratejik siyasi ve ekonomik gelişmeleri dikkate alacak ve Türkiye'nin sınıraşan su hukukunun ve politikalarının oluşturulmasında aktif ve üretken olmasını sağlayacak biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu yeniden yapılanma sürecinde kurumlararası eşgüdümün en verimli biçimde sağlanması halinde sınıraşan su politikaları üretiminin zenginleştirilmesi beklenebilir. Bütün bu gelişmelere ek olarak sınıraşan su politikalarının oluşturulmasında bilimsel ve akademik kadroların, düşünce ve araştırma kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının katkı sunmasına olanak sağlayacak açılımlar sağlanmalıdır. Küresel ve bölgesel düzeylerde (özellikle Orta Doğu ve Avrupa) su politikaları gerek siyasi gerek hukuksal alanlarda hızla gelişmektedir. Bu gelişmelere katılmak ve öncülük etmek için Türkiye'nin sınıraşan su politikalarının paydaşların zengin ve etkin katılımı ile belirlenmesi gerekecektir. Ayrıca ulusal ve uluslararası medya araçları da sınıraşan su politikalarının tanıtımı ve kamuoyu ile paylaşımı açısından etkin bir araç olarak tercih edilmelidir.

### Sınıraşan Su Politikasını Yönlendiren Başlıca İlkeler ve Uluslararası Su Hukuku

Sınıraşan suların özellikle 1980'lerden bu yana dış politikanın bir unsuru haline gelmesiyle beraber Türkiye bu alanda küresel gelişmeleri izleyen ve bölgesel siyasi koşulları dikkate alan gerçekçi ve tutarlı dış politika ilkeleri belirledi. Bu

Kamu kurumlarındaki bu yeniden yapılanmanın, sınıraşan su havzalarında stratejik siyasi ve ekonomik gelişmeleri dikkate alacak ve Türkiye'nin sınıraşan su hukukunun ve politikalarının oluşturulmasında aktif ve üretken olmasını sağlayacak biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

çerçevede, Dışişleri Bakanlığı tarafından sınıraşan sular politikasının temel ilkelerini aşağıdaki biçimde sıralanmıştır:<sup>5</sup>

1. Her ülke topraklarından doğan veya topraklarında akan sınıraşan nehirlerden faydalanma hakkına sahiptir. Ancak bunu yaparken aşağı kıyıdaş ülkelere önemli zarar vermeme ilkesi esastır.
2. Sınıraşan sular kıyıdaş ülkeler arasında anlaşmazlıktan ziyade, bir işbirliği unsurudur.
3. Sınıraşan sular hakça, akılcı ve etkin biçimde kullanılmalıdır.
4. Suyun yararlarının paylaşılması hedeflenmelidir.
5. Sınıraşan sularla ilgili meselelere kıyıdaş ülkeler arasında çözüm aranmalı, üçüncü tarafların arabuluculuk girişimleri desteklenmemelidir.
6. Suların tahsisi ve kullanımında tabii hidrolojik ve meteorolojik şartlar dikkate alınmalıdır. Bu durum kuraklığın yaratacağı risklerin bütün kıyıdaş ülkelerce paylaşılmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, kesin rakamlar veya miktarlar üzerinden su paylaşımı söz konusu olamaz.
7. Türkiye komşularıyla hidro-elektrik santrali, baraj ve diğer su altyapıları, sulama sistemleri ve içme suyu tesisleri alanında edindiği deneyimleri, teknoloji ve insan kaynakları potansiyelini paylaşmaya hazırdır.

8. Dicle ve Fırat Nehirlerinin sularıyla ilgili olarak, "iki nehir tek havza" yaklaşımı Türkiye için vazgeçilmezdir. Bu bağlamda iki nehrin toplam su potansiyelinin kıyıdaş üç ülkenin ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli olduğu değerlendirilmektedir.

9. Ülkemiz Dicle ve Fırat suları konusunu bütün boyutlarıyla görüşmeye hazırdır. Bu çerçevede bir iyi niyet gösterisi olarak talep edilen bilgi ve veriler diğer kıyıdaş ülkelere iletilmektedir. Ancak veri ve bilgi değişiminin havza bazında karşılıklı olması gerekmektedir.

10. Dicle ve Fırat Nehirlerinin sularının bütün kıyıdaş ülkelerce etkin bir biçimde kullanımı önem taşımaktadır. Bu kapsamda aşağı kıyıdaş ülkelerin de suyu etkin bir biçimde kullanmaları, su tasarrufu için yeni sulama sistemlerini devreye sokmaları ve suyun kirlenmesini önlemek suretiyle kendilerine düşeni yapmaları gerekmektedir.

Bu ilkelerin, özellikle ilk üç ilkenin, belirlenmesinde, uluslararası teamül (örfi hukuk), antlaşmalar hukuku, doktrin ve yumuşak hukuk kurallarından etkilenildiğini iddia etmek yanlış olmaz. Dünyada çeşitli coğrafi, sosyal, siyasi ve ekonomik özelliklere sahip sınıraşan su havzalarındaki uyuşmazlıkların işbirliğine dönüştürülmesi için uluslararası su hukukunun suyla ilgili anlaşmazlıkların çözümünde ve su kaynaklarının daha iyi yönetilmesi ve tahsisi için gerekli (evrensel) kuralların belirlenmesinde önemli rolü olabilmektedir. Nitekim uluslararası su hukuku uzmanları başlıca üç uluslararası hukuk kaynağı üzerin-

de çalışırlar: Uluslararası su kaynaklarını konu alan ikili ve çok taraflı antlaşmalar; devletlerin uygulamaları sonucu ortaya çıkan ve Birleşmiş Milletler (BM) Uluslararası Hukuk Komisyonu (ILC) ve bağımsız profesyonel bir kuruluş olan Uluslararası Hukuk Derneği'nin (ILA) faaliyetleriyle yazılı hale gelen örfi uluslararası hukuk kuralları (teamül) ve bir sınıraşan nehir üzerindeki kıyıdaşlar arasındaki iddia ve karşı iddiaların oluşturduğu bir süreçle gelişen yasal çerçeve doktrinleri.<sup>6</sup>

Uluslararası su hukuku, sınıraşan sular konusunda devletlerin etkin kurumlar oluşturabilmelerine zemin hazırlayacak başlıca ilke ve kuralları sağlar. Öte yandan, ulusal hukukun temel niteliklerinden olan gerektiğinde yargılama yetkisi ve yaptırım araçlarını kullanma gibi özelliklerden yoksun olan uluslararası hukuk devletler üstü olmayan bir sistemdir ve ancak devletlerin rızası ve onların oluşturduğu ilke ve normlara dayanarak uygulama olanağı vardır. Uluslararası hukuk sisteminin bu zayıf uygulama ve yaptırım yapısına rağmen, devletler çoğunlukla uluslararası hukukun birçok normuna uygun hareket ettiklerini kanıtlamaya çalışarak, uluslararası hukuk sistemini temel bir referans olarak kabul etmişlerdir. Hukukun uyumsuzluklara çözüm bulmaktaki rolü değişken olsa da, devletler kabul görmüş uluslararası hukuk ilkelerini nadiren ihlal ederler. Esasen, diplomatik ilişkilerinde sıklıkla bu kurallara dayanırlar. Bu argüman, uluslararası su hukuku için de geçerlidir.

Uluslararası su hukukunun birçok ilkesi iki tür kaynaktan beslenmektedir: antlaşmalar ve uluslararası örfi (teamül) hukuk. Antlaşmalardan kaynaklanan kurallar görece olarak daha kolay tespit edilebilirler ancak bazı maddelerin farklı yorumlanması olasılığı daima mevcuttur. Örfi uluslararası hukuk kurallarını saptamak ve uygulamaya dönüştürmek görece daha zordur. Önde gelen uluslararası su hukuku kurumlarının bu kurallarla ilgili sürdürdükleri kodifikasyon çabaları sürece büyük oranda katkıda bulunmuştur. Bu bağlamda, uluslararası hukuk uzmanları, 1997 yılında BM Genel Kurulu'nda "Birleşmiş Milletler Uluslararası Su Yollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanılmasına İlişkin Sözleşme"

(*United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*) kabul edilmesinin uluslararası hukuk (örfi) kurallarının kodifikasyonunda ve ileriye yönelik olarak geliştirilmesinde kayda değer bir başarı olduğunu vurgulamışlardır.<sup>7</sup> Söz konusu metni günümüze değin 30 ülke onaylamıştır. Bu Sözleşme birçok sınıraşan su havzalarında, çatışan çıkarları nedeniyle karşı karşıya gelen kıyıdaş ülkelere anlaşmazlıklarıyla ilgili çözüm için referans olabilecektir. Türkiye, Sözleşme'nin BM Genel Kurulu'ndaki oylamasında, özellikle İkinci Bölümü'ndeki "planlanan (sınıraşan su kaynakları üzerindeki projelerin) önlemlerin önceden haber verilmesi" ve "uyumsuzlukların barışçıl yollardan çözümü için zorunlu diplomatik ve yargısal mekanizmalar" ilkelerini içermesinden dolayı red oyu vermiştir. Öte yandan gerek uluslararası teamül (örfi) hukukunun gerekse başta BM Sözleşmesi olmak üzere uluslararası antlaşma hukukunun temel ilkeleri olan: "adil kullanım hakkı," "önemli zarara yol açmama," "sınıraşan işbirliği" ve "hidrolojik ve diğer ilgili veri ve bilgilerin düzenli olarak paylaşılması" yükümlülükleri Türk dış politikasının da temel ilkelerini (Dışişleri Bakanlığı'nın vurguladığı ilk üç ilke) oluşturmaktadır.

Şüphesiz ki bu ilkeler, antlaşmalara ulaşmak isteyen sorunlu sınıraşan su havzalarında kıyıdaşlar için yararlı referanslar sağlamaktadırlar. Ancak bu ilkelerin sınıraşan nehir havzalarında oluşturulabilecek anlaşmalarda yer alacak kıyıdaşların karşılıklı hak ve yükümlülüklerini içeren kuralları aracılığıyla operasyonel ve kurumsal kınımları gereklidir.<sup>8</sup> Dolayısıyla, örneğin, uluslararası su hukukunun en önde gelen ilkesi: "adil ve makul kullanım ilkesi", daha çok genel ifadelerle hakkaniyetli ve makul kullanımı; sınıraşan suların geliştirilmesini ve korunmasını tanımlar; böylelikle yalnızca gerçekleştirilecek eylemlerin çerçevesini çizer. Kıyıdaşlar, hukukun çeşitli araçlarla sunduğu bu genel ilkeleri spesifik ve sınıraşan su kaynağının özgün koşullarıyla ilişkili uluslararası antlaşmalar tarafından oluşturulmuş kurallar ve karar-alma mekanizmaları aracılığıyla operasyonel, ölçülebilir ve doğrulanabilir hale getirmelidirler.



***Türkiye komşularıyla hidro-elektrik santrali, baraj ve diğer su altyapıları, sulama sistemleri ve içme suyu tesisleri alanında edindiği deneyimleri, teknoloji ve insan kaynakları potansiyelini paylaşmaya hazırdır.***

Sınır aşan su anlaşmazlıklarının yaşandığı birçok havzada ikili ve çok taraflı nehir anlaşmalarının gerçekleştirilmiş olduğu gözlenmektedir. Ancak ikili veya çok taraflı bu su anlaşmalar tutarlı bir biçimde tüm etkilenen tarafları (tüm kıyıdaşları) kapsamalı; uyuşmazlıkları görüşmeye yetkili ortak bir yürütme komitesini içermeli; hidrolojik koşullarda meydana gelebilecek uzun dönemli değişimlere uyum sağlayacak biçimde esnek olmalıdır. Sınır aşan su müzakereleri, antlaşmaların oluşturulmasını ve bu antlaşmaların uygulanmasını sağlayacak nehir havzası yönetim yapılarının kurulmasını hedefleyen uzun soluklu bir çaba olmalıdır. Nitekim kısa dönemli siyasi çıkarlar için ve ilgili tüm paydaşlar (devlet, özel sektör, sivil toplum ve su kullanıcıları) arasında gerekli tüm istişareleri tamamlanmadan imzalanan ve uygulanan sınır aşan su paylaşım antlaşmaları bu havzalarda su kullanımını etkin, verimli, sürdürülebilir kılamamaktadır. Bu bağ-

lamda, Fırat nehri sularının Türkiye ve Suriye arasında metre küp üzerinden paylaşımını içeren 1987 tarihli Protokol ve 1990'lı yıllarda Irak ve Suriye arasında aynı nehrin sularını yüzdeler üzerinden paylaşımını içeren Protokol, ikili antlaşmalar olarak suyun miktarı ve kalitesiyle ilgili gerçek sorunlara değinmemiş; artan sorunlar için de açılım sağlayamamışlardır.<sup>9</sup> Belli kotalar üzerinden paylaşım içeren bu antlaşmalar nehirlerin doğal-hidrolojik ve iklim değişikliğine bağlı değişkenliklerini dikkate almamış; kuraklıkların etkilerine, su kalitesine, havzadaki toprak kaynaklarının yönetimi ve korunmasına ise hiç değinmemiştir. Bu bağlamda 2009 yılında imzalanan ikili mutabakat zabıtları Fırat, Dicle ve Asi sularıyla ilgili taşkın, kuraklık ve kirlilikle mücadele, su geliştirme projeleri (barajlar ve sulama) gerçekleştirme gibi kıyıdaşların birçok ihtiyacına cevap vermeye çalışan ve çağdaş su yönetiminin birçok ilkesine ve uygulama politi-



kalarına yer veren anlaşmalar olmuştur. Ancak bu mutabakat metinlerinin uygulanması önünde siyasi engeller oluşmuştur. Gerek Suriye’de meydana gelen iç karışıklık gerekse Irak’la olan siyasi ilişkilerdeki gerginlikler mutabakat metinlerinin uygulanması için gerekli olan karşılıklı güven ve barış ortamını ortadan kaldırmıştır. Esasında, Türkiye, 2009 yılında imzaladığı sınıraşan sularla ilgili ikili mutabakat metinlerini havza temelinde ve kapsamlı bölgesel işbirliği politikalarının bir parçası olmasını hedeflemiştir. 2007-2011 arasındaki dönemde amaç, güvenlik, enerji ve “su” işbirliğini içeren bölgesel sosyo-ekonomik kalkınma havzaları oluşturmaktır. 2009 yılında Suriye ve Irak’la imzalanan mutabakat metinleri bu proaktif politikanın sonucuydu. Bu politikalar stratejik bir planın parçası olmalıdır. Bir başka deyişle, ulusal çıkar tanımlarıyla uyumlu, ülkemizin uzun dönemli gereksinimlerini dikkate alan ve bu bölgesel işbirliği politikalarının tarafı olan ülkelerdeki siyasal, sosyal ve ekonomik değişim ve dalgalanmaları göz önünde bulunduran uzun dönemli hedefler belirlenmelidir.

Türkiye’nin, Fırat-Dicle havzasında diplomatik (ve teknik) müzakereler ve siyasi ilişkiler bağlamında yaşadığı deneyimler, söylemleri ve uygulamaları Türk Dış Politikasının suyla ilgili ilkelerinin (4-10 maddeler) önemli bir bölümünün

oluşmasını sağlamıştır. Bu ilkelerin tamamı ya da bir bölümünü içeren (Örneğin: “Suyun yararlarının paylaşılması hedeflenmelidir” ilkesi) bölgesel su hukuku teamülünün oluşması için Türkiye su hukuku ile ilgili politika ve strateji belirleme çalışmalarına önemle devam etmelidir. Türkiye’nin bölgedeki politik önemi, sınıraşan su konusunun doğrudan ulusal çıkar unsurları içinde yer alması ve bu nedenlerle Fırat-Dicle havzasında 20. Yüzyılın ikinci çeyreğinden bu yana çok çeşitli uygulama ve söylemlerde bulunuyor olması bu alanda kapasitesinin gelişmesini sağlamıştır. Bu kapasitesinin, uygun politik şartlar oluştuğunda, bölgesel su (hukuku) işbirlikleri oluşturulması için eyleme geçirilmesi sağlanmalıdır.

Öte yandan Türkiye’nin sınıraşan su politikasının yalnızca Orta Doğu cephesini değil, stratejik boyutta Avrupa cephesini de kapsadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda sınıraşan dış politika ilke ve uygulamaları Meriç Nehri havzası için de uygulanabilir nitelikte olmalıdır. Meriç havzasında iklim değişikliğinden ve Bulgaristan’ın eşgüdümsüz kullanımlarından ileri gelen yıkıcı taşkınlarla mücadele edebilmek için AB nezdinde proaktif politikalar izlenmeli AB Su Çerçeve Direktifi ve AB Taşkın (Sel) Direktifi’nin Meriç havzasında uygulanması için girişimlerde bulunulmalıdır.

## DİPNOTLAR

- 1 *Havza Yönetimi ve Su Bilgi Sistemi Çalışma Grubu Raporu*, Ormanlık ve Su Şurası 21-23 Mart 2013, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ankara, 2013, s. 33.
- 2 Egemen bir ülkenin topraklarından doğup, bu topraklardan aktıktan sonra komşu ülkeyle olan siyasi sınırları aşarak komşu ülkenin veya nehir havzasındaki diğer ülkelerin topraklarından akarak deniz ve göllere kavuşan nehirler sınıraşan; iki ülke arasındaki siyasi sınırların tamamını ya da bir kısmını oluşturan nehirler ise sınır oluşturan nehirler olarak tanımlanmaktadır.
- 3 Ayşegül Kibaroglu, “Socio-Economic Development and Benefit Sharing in the Euphrates-Tigris River Basin,” Hillel Shuval and HasanDwiek(der.), *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> Israeli-Palestinian International Conference: Water for Life in the Middle East*, IPCRI, Jerusalem, 2006, ss. 891-904.
- 4 Ayşegül Kibaroglu, “Fırat-Dicle Havzası Sınıraşan Su Politikalarının Evrimi: İşbirliği için Fırsatlar ve Tehditler,” Cilt 4, Sayı 4, *Orta Doğu Analiz*, Temmuz 2011-2.
- 5 *Havza Yönetimi ve Su Bilgi Sistemi Çalışma Grubu Raporu*, Ormanlık ve Su Şurası 21-23 Mart 2013, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ankara, 2013, s.33-34.

- 6 Albert H. Garretson, Robert D. Hayton ve Cecil Olmstead (der.), *The Law of International Drainage Basin*, Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1967; D. A. Caponera, "Patterns of Cooperation in International Water Law: Principles and Institutions", *Natural Resources Journal*, Cilt 25, 1985, ss. 563-88; Joseph W. Dellapenna, "Building International Water Management Institutions: The Role of Treaties and other Legal Arrangements", John Anthony Allan ve Chibli Mallat (der.), *Water in the Middle East: Legal and Commercial Implications*, London, Taurus, 1994, ss. 55-93; Stephen C. McCaffrey, "The Evolution of the Law of Transboundary Rivers", *Transboundary Waters in the Middle East: Prospects for Regional Cooperation* adlı konferansa sunulan bildiri, Bilkent Üniversitesi, Ankara, Turkey, 2-3 Eylül 1991; Stephen C. McCaffrey, "International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems", *Natural Resources Journal*, Cilt 31, 1991, ss. 139-165.
- 7 Sözleşme BM Genel Kurulu'nda 105 olumlu, 27 çekimser ve 3 red oyu ile kabul edilmiştir. Sözleşme henüz yeterli onay sayısına (35) ulaşmadığı için bağlayıcı biçimde yürürlükte değildir. Sözleşmeyi reddeden ülkeler Çin, Türkiye ve Burundi'dir.
- 8 Bir uluslararası rejimin kuralları, üye devletlerin gerçekleştirecekleri ya da gerçekleştirmekten kaçınacakları beklenen davranışlarla ilgili talimat ve rehber kurallardır.
- 9 Ayşegül Kibaroglu, "Fırat-Dicle Havzası Sınıraşan Su Politikalarının Evrimi: İşbirliği için Fırsatlar ve Tehditler," *Orta Doğu Analiz*, Cilt 4, Sayı 43, Temmuz 2012.



- Gelişmiş ülkelerin satın alma gücü düşüyor.
- Eee, ülke satın almakta zorlanıyorlar mı ?