

Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:

E-mail: bilgi@uidergisi.com

Web: www.uidergisi.com



Enerji Güvenliği: NATO'nun Yeni Tehdit Algısı

Mitat ÇELİKPALA*

* Doç. Dr., Kadir Has Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için: Çelikpala, Mitat, “Enerji Güvenliği: NATO'nun Yeni Tehdit Algısı”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 10, Sayı 40 (Kış 2014), s. 75-99.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayımlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Enerji Güvenliği: NATO'nun Yeni Tehdit Algısı

Mitat ÇELİKPALA*

ÖZET

Enerji güvenliği, ana amacı İttifak üyelerini askeri tehditlere karşı savunmak olan NATO'nun öncelikli konu başlıkları arasına ancak son on yılda girebilmiştir. Bu çalışmada, NATO'nun Soğuk Savaş sonrası dönemde düzenlenen zirvelerinde yayınlanan zirve bildirgeleri ve stratejik konseptler ile çeşitli NATO zeminlerinde yapılan tartışmalar ışığında, enerji güvenliğinin NATO için taşıdığı anlam ve önem üzerinde durulmaktadır. NATO'nun enerji güvenliği kavramına yaklaşımı değerlendirilerek, önümüzdeki süreçte enerji güvenliği konusunun NATO çerçevesinde ne yönde şekillenebileceği ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Enerji Güvenliği, NATO, Rusya, Kritik Enerji Altyapısı.

Energy Security: NATO's New Threat Perception

ABSTRACT

Energy security could enter NATO's security agenda as one of the main issues just during the last decade. NATO leaders recognize that the disruption of the flow of vital resources could affect Alliance security interests. There is no agreement on the definition of energy security in NATO as it differs based on each country's needs; however, there is a paragraph in the NATO concept from 2010 that states the importance of energy security, and in 2012 there was further agreement that NATO wants to be involved in energy security and energy efficiency of military forces. This article is focused on the issue and analyses the importance and the meaning of energy security for NATO in the light of NATO summit declarations and the various NATO's strategic concepts.

Keywords: Energy Security, NATO, Russia, Critical Energy Infrastructure.

* Doç. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, İİSBF, Kadir Has Üniversitesi, İstanbul. E-posta: mitat@khas.edu.tr. Bu makale, yazarın İstanbul Bilgi yayınlarıncı Mustafa Aydın editörlüğünde hazırlanan Güvenlik Serisi'nin dördüncü kitabı olan *Enerji Güvenliği: NATO'nun Yeni Tehdit Algısı* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, No. 433, Ağustos 2013) başlıklı kitap esas alınarak hazırlanmıştır.

Giriş

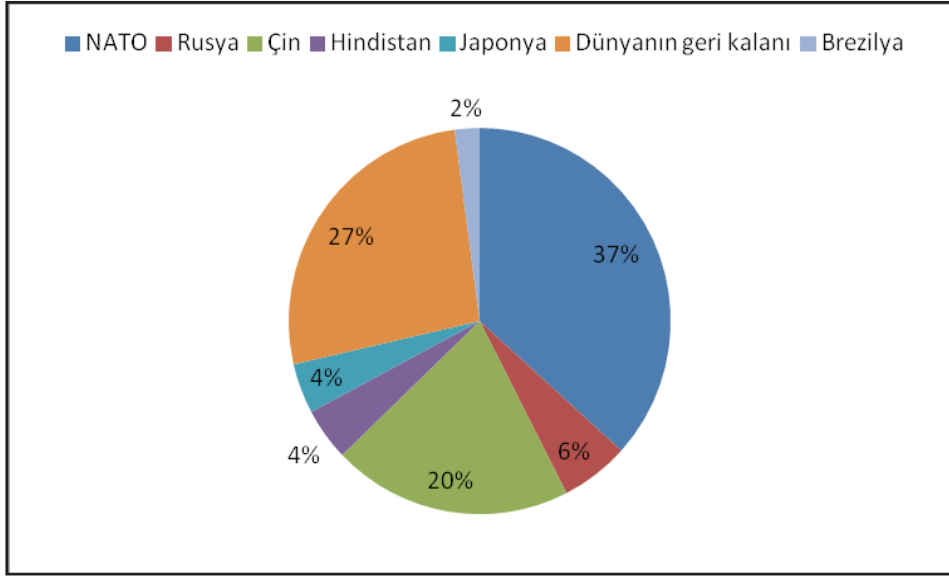
Enerji güvenliği, ana amacı İttifak üyelerini askeri tehditlere karşı savunmak olan NATO'nun öncelikli konu başlıkları arasına ancak son on yılda girebilmiştir. Bunun başlıca nedeni, özellikle Almanya ve Fransa gibi İttifak'ın eski üyelerinden bazılarının enerji güvenliği konusunu İttifakı ilgilendiren askeri güvenlik (*hard security*) konusundan ziyade ekonomik meselelerle ve ulusal çıkarlarla ilişkilendirerek (*soft security*) değerlendirmeleridir. Bu yaklaşım enerji güvenliği konusunu ulusal politikalarla alakalandırarak, NATO'yu dışarıda bırakmaktaydı. Fakat Sovyetler Birliği'nin çöküşünü takiben ortaya çıkan yeni jeopolitik ve jeostratejik ortam, NATO ve AB genişlemeleri, Rusya Federasyonu'nun (RF) enerji ihracatçısı olarak yükselişi ve enerjiyi dış politika aracı olarak özellikle Gürcistan ve Ukrayna gibi NATO üyeliğini hedefleyen devletler üzerinde kullanmaya başlaması ile Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da meydana gelen istikrarsızlıklar üye ülkelerin, dolayısıyla NATO'nun yaklaşımında önemli bir dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur. NATO üyesi ülkelerin üretici olmaktan ziyade tüketici ülkeler olarak giderek artan enerji ihtiyaçları ile ana enerji kaynaklarının ağırlıklı biçimde istikrarsız ve güvenilir olmayan temelde Ortadoğu ve Hazar Havzası gibi NATO üyesi ülkelere komşu bölgelerde yer alması da, enerji güvenliği konusunun NATO'nun öncelikli gündem başlıklarından birine dönüşmesinin sebepleri arasında sayılabilir.

Uluslararası Enerji Ajansı (*International Energy Agency - IEA*) verilerine göre, mevcut koşullar ışığında küresel enerji talebinin 2035 itibarıyla bugünkü seviyesine oranla yüzde 50'den fazla artması beklenmektedir.¹ Bu artış içinde fosil yakıtların küresel enerji dağılımındaki konumunu koruması ve Avrupa'nın enerji tüketiminin 2020 itibarıyla yüzde 70'inin yabancı kaynaklarca karşılanıyor olması da beklenmektedir. Bu çerçevede 2030'da Avrupa'nın gaz tüketiminin de yüzde 85'i ithal ediliyor olacaktır. Konuya NATO üyesi ülkeler açısından bakıldığında, ittifak üyelerinin dünya üzerindeki ispatlanmış petrol rezervlerinin sadece yüzde 6'sına, sahip oldukları görülmektedir. Küresel petrol üretiminin ise sadece yüzde 18'i NATO üyesi ülkelere yapılmaktadır. NATO üyesi ülkelerin toplam tüketiminin küresel petrol tüketiminin yaklaşık yüzde 40'ına denk geldiği dikkate alındığında, bu ülkelerin NATO üyesi olmayan ülke kaynaklarına bağımlılığı açıkça görülür. Doğal gaz söz konusu olduğunda da benzer bir durum dikkati çekmektedir. NATO üyesi ülkeler küresel doğalgaz rezervlerinin sadece yüzde 7'sine sahipken, küresel gaz tüketiminin yaklaşık yüzde 34'ü NATO üyesi ülkelere gerçekleştirilmektedir.² Bu durum enerji güvenliği konusunu kaçınılmaz biçimde NATO'nun gündemine taşımıştır.

1 Ayrıntılar için bkz. *World Energy Outlook 2012*, Paris, OECD/IEA, 2012.

2 NATO ile ilgili değerler ve farklı senaryolar için bkz. Philippe Vitel. (Rapporteur), *A Sustainable Energy Strategy for the Alliance*, 224 STCEES 10 E rev 1, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2074>.

Tablo 1: NATO'nun Enerji Tüketiminin Dünya Tüketimindeki Yeri

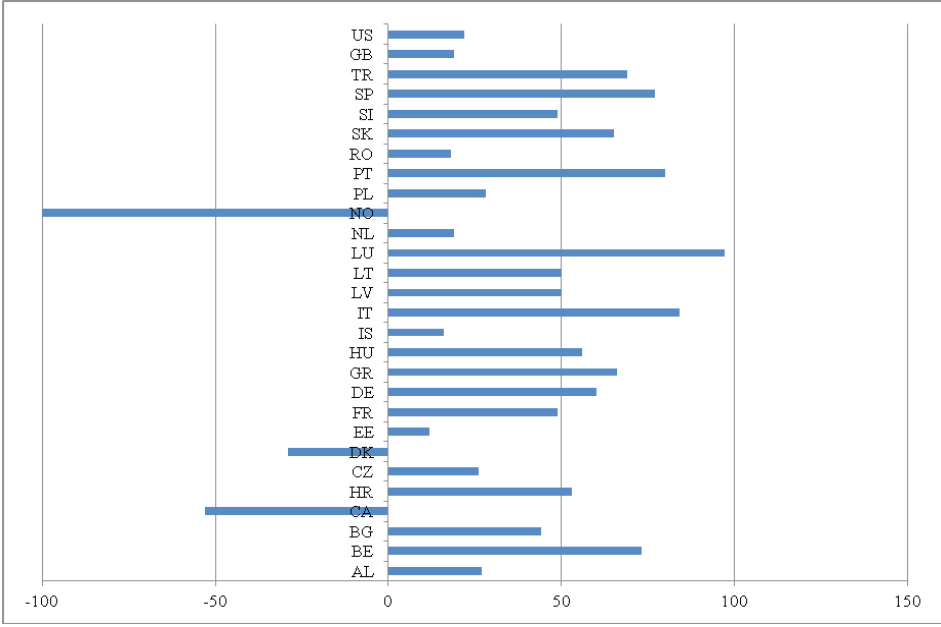


Kaynak: Biresselioğlu, “NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı”, s.236.

19–20 Kasım 2010'da Lizbon'da toplanan NATO Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nin ardından yayınlanan “Sonuç Bildirgesi” (*Summit Declaration*) ve “Stratejik Konsept” (*Strategic Concept*) belgesi, NATO'nun 2020'ye kadarki 10 yıllık dönemde alacağı şekil ve izleyeceği politikaların ana çerçevesini çizmiştir.³ Bu genel çerçeveye bakıldığında İttifakın kendisine 3 temel görev alanı tanımladığı görülmektedir:

- Kolektif Savunma (*Collective Defence*),
- Kriz Yönetimi (*Crisis Management*),
- Güvenlik İşbirliği (*Cooperative Security*).

3 Bkz. “Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, 20 November 2010”, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm ve *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, Lizbon Zirvesi, 19–20 Kasım 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease.

Tablo 2: NATO Üyesi Ülkelerin Enerjide Dışa Bağımlılık Oranları

Kaynak: Biresselioğlu, “NATO’nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı” s. 237.

Stratejik Konsept, NATO’nun bu üç temel görev alanı çerçevesinde “üye ülkelerin toprak bütünlüğünü, siyasi bağımsızlığını ve güvenliğini etkileyen konuların tamamının ele alınacağı tek ve asli transatlantik forum” olduğuna vurgu yaparak, “İttifak’ın çıkarlarıyla ilintili herhangi bir güvenlik konusunun NATO’ya getirilebileceğini” ifade etmektedir. Enerji güvenliği, bu çerçevede genel olarak İttifak’ı, özel olarak İttifak üyelerinin tamamını ve işbirliği yapılan/yapılması planlanan unsurları/paydaşları/ortakları yakından ilgilendiren bir konu başlığına dönüşmektedir. Bu bağlamda, enerji güvenliğine gerek Lizbon Zirve Bildirgesi’nde, gerekse Stratejik Konsept’te ayrı başlıklarla yer verilmiştir.

Bu çalışmada, NATO’nun Soğuk Savaş sonrası dönemde düzenlenen zirvelerinde yayınlanan zirve bildireleri ve stratejik konseptler ile çeşitli NATO zeminlerinde yapılan tartışmalar ışığında, enerji güvenliğinin NATO için taşıdığı anlam ve önem üzerinde durulacaktır. NATO’nun enerji güvenliği kavramına yaklaşımı değerlendirilerek, önümüzdeki süreçte enerji güvenliği konusunun NATO çerçevesinde ne yönde şekillenebileceği ortaya koyulacaktır.

Enerji Güvenliği Nedir? Tarihsel Arka Plan ve Değişen Tanım

Enerji güvenliği konusunda çalışanların üzerinde anlaştıkları ilk nokta, enerji güvenliği kavramının tanımlanması zor, muğlak bir kavram olduğudur.⁴ Enerji güvenliğinin gele- neksel tanımı, tüketicilerle petrol kaynaklarına ihtiyaçlarını karşılayabilecek biçimde ulaşabilmeleri bağlamında arz güvenliğinin sağlanmasıyla sınırlıdır. Bu yaklaşım enerji güvenliğinin geleneksel unsurlarını petrol arzı (üreticiler), talep merkezleri (tüketiciler), jeopolitik ve piyasa yapıları olarak tanımlamaktadır.⁵

Aslında enerji güvenliği tartışmaları yeni değildir. Winston Churchill'in Birinci Dünya Savaşı'nın hemen öncesinde, İngiliz donanmasını Alman donanmasından daha hızlı kılmak ve böylece küresel konularda etkinliğini devam ettirebilmek amacıyla, kömür yerine petrole dayalı gemilerden oluşan bir donanmaya dönüştürme yönünde aldığı tarihi karardan bugüne uluslararası politika ve güvenliğin başlıca konularından biridir.⁶ Bu karar aynı zamanda özellikle Hazar Bölgesi ve Ortadoğu'yu temel kaynak sağlayıcılar olarak uluslararası jeopolitik ve jeostratejik oyunun merkezi haline getirmiştir. Bu durum, dönemin hegemon güçleri açısından yeni bir güvenlik algısını ve stratejik planlamayı gündeme taşıdı ve başta petrol olmak üzere hidrokarbon kaynaklarını ulusal strateji, ulusal çıkar ve ulusal güvenliğin ana unsurlarına, dolayısıyla da küresel mücadelenin en hassas faktörlerine dönüştürdü. Enerji güvenliği ise neredeyse günümüze kadar petrolün arzı bağlamında, Churchill'in cümleleriyle "eşitlilik, yalnızca çeşitlilik" anlamına geldi.⁷

Bu bakış açısının günümüzün enerji güvenliği sisteminin kuruluşunun ana şekil- lendiricisi olduğu ve 1970'lerde Ortadoğu kaynaklı petrol arzında yaşanan aksamalara endekslendiği görülmektedir. Modern dönemin enerji güvenliği algısının şekillendiricisi 1973 Petrol Krizi'dir. 1960'ların başından 1970'lerin ilk yıllarına uzanan 10 yıllık dönem- de dünya ekonomisi hızla büyümüş, uluslararası ticaret ve buna bağlı olarak enerji/petrol ihtiyacı hızla artmıştır. Petrole duyulan ihtiyacın yanı sıra 1950'li yıllara kadar imtiyazlar üzerinden büyük uluslararası petrol şirketlerince kontrol altında tutulan ticari sistemin değişmesi, millileştirmeler ile "bağımsızlar" olarak nitelenen küçük çaplı petrol şirketle- rinin kurulmasıyla mümkün olmuştur.⁸ 1950'ler boyunca yaşanan uluslararası gelişmeler, petrol üreticisi konumundaki ölkelerin, petrolün fiyatının belirlenmesi dâhil olmak üzere, kendilerini ilgilendiren konuların tamamında işbirliği içinde faaliyet göstermesini sağ-

4 Enerji güvenliğinin tanımı üzerine değerlendirmeler için bkz. Lynee Chester, "Conceptualising Energy Security and Making Explicit its Polysemic Nature", *Energy Policy*, Cilt 38, No 2, 2010, s. 887-895; A. F. Alhaji, "The Meaning of Energy Security", 22 Ağustos 2006, <http://blog.usaee.org/?q=node/8#top>; B. Kruyt, D. P. van Vuuren, H. J. M. de Vries ve H. Groenberg, "Indicators for Energy Security", *Energy Policy*, Cilt 37, No 6, 2009, s. 2166-2181.

5 *The New Energy Security Paradigm*, World Economic Forum Energy Vision Update, 2006, <http://www.weforum.org/pdf/Energy.pdf>.

6 Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security", *Foreign Affairs*, Cilt 85, No 2, Mart-Nisan 2006, s. 69-70.

7 Ibid.

8 Konuyla ilgili kapsamlı bir çalışma için bkz. Cenk Pala, *20.Yüzyılın Şeytan Üçgeni: ABD-Petrol-Dolar: 'Petrol Krizlerinin Perde Arkası'*, İstanbul, Yasak Elma, 2007. Ayrıca bkz. Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, New York, Simon and Schuster, 1991.

lamak amacıyla 1960'da Petrol İhraç Eden Ülkeler Teşkilatı'nı (*Organization of Petroleum Exporting Countries* - OPEC) kurmalarıyla sonuçlandı. OPEC dünya sahnesinde, bu çerçevede, petrol şirketlerini afişe fiyatları sabit tutarak gereksiz fiyat dalgalanmalarından kaçınmaya ve tek taraflı fiyat indirimlerinin önüne geçerek şirketleri fiyat değişiklikleri konusunda üretici ülkelere danışmaya zorlamak amacıyla, petrol arz güvenliği adına öne çıkan bir örgüt olarak belirdi.⁹ Ancak dönemin milliyetçi söylem ve havasında kurulan OPEC'in 1974 krizine kadar etkisi çok da fark edilmeyen başarısız, petrol şirketlerince "tatsız bir şaka" ve üreticiler tarafından önemsenmeyen "sefil" bir örgüt olarak nitelendirildiği görülmektedir.¹⁰

Özellikle petrolün ilk defa bir "silah" olarak kullanılması konusunu gündeme getiren ve enerji güvenliği olgusunun arka planını şekillendiren gelişmeler Haziran 1967'de İsrail'in Mısır'a saldırmasıyla yaşanan üçüncü ve Ekim 1974'de yaşanan dördüncü Arap-İsrail savaşlarıdır. Ortadoğu'da Libya'dan Irak'a kadar geniş bir sahada iktidara gelen sosyalist ve Arap milliyetçisi rejimlerin başta petrol olmak üzere doğal kaynakların tamamını millileştirmeleri yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu hareketlerin İsrail ve başta ABD olmak üzere Batı karşıtı tutumları ile 1967 Arap-İsrail Savaşı'nda yaşananlar, başlıca petrol sağlayıcısı konumundaki Arap ülkelerinde petrolü İsrail'i destekleyen Batı dünyasına karşı bir silah olarak kullanabilecekleri düşüncesini gündeme getirdi. Petrol Krizi olarak adlandırılan bu süreç, petrolün bir silah olarak nasıl kullanılabileceğini belirleyecek mekanizma olarak Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Teşkilatı'nın (*Organization of Arab Petroleum Exporting Countries* - OAPEC) kurulmasıyla yeni bir boyut kazandı.¹¹

Kısacası petrolün millileştirilmesi ve gerektiğinde politik silah olarak kullanılması konuları bu dönemin enerji güvenliği algısını şekillendiren temel parametreler oldular. Mısır ve Suriye'nin 6 Ekim 1973'te İsrail'e düzenledikleri sürpriz saldırı, petrolün kriz yaratmak ve siyasal bir hedefe ulaşmak üzere kullanılmasına verilebilecek ilk ve başlıca örneklerden biridir.¹² Müslüman dünyasının Ramazan ayına denk gelmesi nedeniyle "Ramazan Savaşı" ve Yahudilerin kutsal ayı Yom Kippur'a denk gelmesi nedeniyle de "Yom Kippur Savaşı" olarak da adlandırılan savaş, siyasi olarak Sovyetler Birliği ile ABD arasındaki Soğuk Savaş'ın Ortadoğu'da vekâleten (*proxy*) yürütülen sıcak bir uygulamasıydı. Savaş büyük güçlerin ve Birleşmiş Milletlerin baskısıyla sonlandırılrsa da taraflar arasındaki

9 OPEC ile ilgili ayrıntılı ve güncel bilgi için bkz. http://www.opec.org/opec_web/en/.

10 Pala, *20.Yüzyılın Şeytan Üçgeni*, s. 77 ve 79; Fahir Armaoğlu, *20.Yüzyıl Siyasi Tarihi (1914-1980)*, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1989, s. 725.

11 OAPEC, petrol ihraç eden Arap ülkelerince, 1967 savaşı sonrasında OPEC üyesi ülkelerden beklenen siyasal desteğin sağlanamaması nedeniyle ve bu ülkelerin Arap devletlerinin ulusal petrol politikalarına müdahale etmelerini önlemek amacıyla Suudi Arabistan, Libya ve Kuveyt tarafından Ocak 1968'de kuruldu. Takip eden dönemde petrol ihraç eden tüm Arap devletleri örgüte dâhil oldular. Örgüt, Kaddafi'nin Eylül 1969'da askeri darbeyle iktidara gelmesi sonrasında radikal bir çizgiye kayarak petrolü politik silah olarak kullanma politikasını benimsedi. 1973'te Petrol Krizi ile gündeme gelen örgüt, 1979'da İsrail ve Mısır'ın Camp David'de anlaşmasıyla birliğini ve siyasi etkinliğini yavaş yavaş kaybetti. Pala, *20.Yüzyılın Şeytan Üçgeni*, s.81-92. OAPEC ile ilgili ayrıntılı ve güncel bilgi için bkz. <http://oapec.org/index.html>.

12 Charles Issawi, "The 1973 Oil Crisis and After", *Journal of Post Keynesian Economics*, Cilt 1, No 2, Kış 1978-1979, s. 3-26 ve M. S. Daoudi ve M. S. Dajani, "The 1967 Oil Embargo Revisited", *Journal of Palestine Studies*, Cilt 13, No 2, Kış 1984, s. 65-90.

rekabet, Arap dünyasının elindeki tek koz olarak gördüğü petrolü kullanmasıyla farklı bir alanda devam etmiştir. Böylece 1970'lerin başında OAPEC üyelerinin petrol üretimini azaltarak, ambargo uygulayarak ve fiyatları yükselterek avantajlı konum elde etmeyi hedefledikleri ekonomik ve ticari temelli bir enerji savaşı yaşanmıştır.¹³

Sonuçta dünya ekonomisi, 1973-74'te ham petrol fiyatlarının tek yanlı biçimde ve büyük oranda artmasıyla ağır bir durgunluğa girdi. Bu çerçevede, çoğunluğu Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD*) üyesi ülkeler olan gelişmiş Batılı ülkeler, 1973 Arap petrol ambargosu benzeri gelişmelere karşı güvenliklerini sağlamak amacıyla IEA'yı kurdular.¹⁴ Ajans'ın kurulmasının nedeni enerji arzında yaşanan aksamalardan doğrudan etkilenen ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ortak enerji politikalarının geliştirilerek uygulanmasını teşvik etmek, petrolün üretici ülkeler tarafından tüketicilere yönelik bir silah olarak yeniden kullanılmasının önüne geçmektir.¹⁵

Kısacası enerji güvenliği 1970 ve 1980'ler boyunca, 1970'lerde yaşanan krizin etkisi altında "çeşitlilik-çeşitlendirme" (*diversification*) olgusu ışığında, siyasi ve jeopolitik bir konu olarak tanımlandı. Bu çerçevede enerji güvenliği, Churchill'in yaptığı tanımla da uyumlu biçimde, dar bir çerçevede ve özellikle başta OECD üyesi petrol ithalatçısı ülkelerin öncelikleri bağlamında petrol tüketimi ve ithalatının devamlılığının sürekli biçimde sağlanması olarak görülmeye devam edildi.

Öte yandan, 1980'lere hâkim olan düşük enerji fiyatları enerji güvenliği konusunu bir dereceye kadar uluslararası gündemin dışına çıkartmıştır. 1980'lerin sonunda Soğuk Savaş'ın bitişi, küreselleşme sayesinde yeni pazarların ortaya çıkışı ve bunun piyasaların bütünleşmesine olumlu yöndeki etkisi bu süreçte katkıda bulunmuştur. Enerji, ulus devletler için stratejik ve jeopolitik öncelikler açısından hala başlıca çıkar ve güç unsuru durumdadır. Fakat diğer yandan, belirgin stratejik ve jeopolitik boyutun ötesinde, uluslararası alandaki gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan yeni koşullar, enerji güvenliği kavramına dönemde, rekabetin yanı sıra işbirliğini de ekleyecek yeni boyutlar kazandırmıştır.

1990'lı yıllarda yaşanan askeri (İran-İrak Savaşı, Kuveyt Krizi ve Körfez Savaşı ile Ortadoğu'daki diğer gelişmeler), siyasi (dondurulmuş anlaşmazlıklar, Rusya faktörü vb), ekonomik (Asya ekonomik krizi ve azalan petrol arzı ile yükselen fiyatlar), ticari, çevresel (küresel ısınma vb.) gelişmeler ve doğal afetler (kasırga, deprem vb), enerji güvenliği konusunu 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren farklı ve daha kapsamlı bir içerikle yeniden gündeme taşımıştır. Yeni dönemde çeşitlendirme, rekabet ve arz güvenliği gibi

13 Pala, *20.Yüzyılın Şeytan Üçgeni*, s. 121-135.

14 Uluslararası Enerji Ajansı ile ilgili ayrıntılı ve güncel bilgi için bkz. <http://www.iea.org/>.

15 Yergin, "Ensuring Energy Security", s. 75; "Üye ülkeler IEA aracılığıyla artan ithal enerji bağımlılığı sorununu gündemlerine almış oldular. Amaçları yerel petrol üretimini arttırmak, enerji kaynaklarını çeşitlendirmek ve enerji verimliliğini arttırmak olarak tanımlanmıştı. Alınan önlemler doğrudan OECD'nin net enerji ithalatını etkileyerek talebin yüzde 50 oranında azalmasını sağladı. Azalan talep ve üretici ülkelerin artan petrol üretimi arz fazlasına yol açtı ve petrol fiyatları 1986'da dibe vurdu." Konunun ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Mehmet Efe Biresselioğlu, "NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı: Türkiye'nin Olası Konumu", *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt 9, No. 34, Yaz 2012, s. 231.

başlıklar hala enerji güvenliğinin anahtar unsurları olarak konumlarını korumakla birlikte, son on yılda içerik ve çerçevenin büyük ölçüde değişmeye başladığını ve enerji güvenliği tanımının boyutlandığını görmekteyiz.¹⁶

Dolayısıyla Churchill'den günümüze, enerji güvenliğinin sadece petrole erişime dayalı bir olgu olmaktan çıktığı ve farklı boyutları da içeren bir tanım kazandığı görülmektedir. Bu çerçevede yakın dönemde, geleneksel kesintisiz petrol arzından doğal gaz dâhil olmak üzere enerji kaynaklarının iletimini sağlayan kritik enerji altyapısının korunmasına, bio-enerji kaynaklarının durumundan yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesine kadar ulaşan geniş bir yelpazede farklı unsurları önceleyen çok çeşitli tanımlara ulaşılmıştır.¹⁷ Bu bakış açısıyla, enerji güvenliğinin ekonomik büyüme ve siyasi gücün korunması da dâhil olmak üzere çok çeşitli öncelikleri dikkate alan, enerjinin üretilmesi ve taşınmasını sağlayan kritik enerji altyapısının korunmasını da içeren şemsiye bir kavrama dönüştüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu noktada bir parantez açılarak doğal gazın artan kullanımı ve önemine değinmek gerekmektedir. Doğal gaz, dünyanın en büyük rezervlerinin sahibi konumundaki RF'nin başta Avrupa olmak üzere büyük tüketicilerin ana sağlayıcısı olması nedeniyle, 1990'lı yıllardan itibaren enerji güvenliği analizlerinde geleneksel jeopolitik ve jeostratejik boyutun öne çıkmasına neden olmuştur. Bu çerçevede doğal gazın artan önemi ve ana doğal gaz ihracatçısı konumundaki RF'nin enerji politikası, enerji arz güvenliği açısından bir tehdit olarak görülmeye başlanmıştır.¹⁸ ABD'nin de 2000'li yılların başından itibaren RF ile ilişkilerin gündeminde enerjiyi ana başlık olarak öne çıkartmaya çalıştığı görülmektedir.¹⁹ Aynı dönemde AB-RF ilişkileri ile Almanya gibi Avrupa'nın büyük aktörlerinin Rusya'yla enerji merkezli olarak kurdukları ilişkiler dönemin güvenlik tartışmalarında öne çıkan başlıklar olmuştur. Bu dönemde Rusya'ya alternatif doğal gaz kaynaklarının farklı boru hatları vasıtasıyla uluslararası pazarlara taşınması, RF'ye enerji bağlamında duyulan güvensizlik ve bunun nasıl aşılabileceği gibi başlıklar enerji güvenliği konusunun geleneksel tartışmaları olarak gündemdeki yerlerini korumaya devam etmişlerdir. Özellikle 2005–2006 dönemine hâkim

16 Bu dönem ve değişimle ilgili kapsamlı değerlendirmeleri için bkz. Yergin, *The Prize*; Volkan Ş. Ediger, “Enerji Arz Güvenliği ve Ulusal Güvenlik Arasındaki İlişki”, Stratejik Araştırmalar Merkezi (SAREM), *Enerji Arz Güvenliği*, Ankara, Genelkurmay Basımevi, 2007, s. 1–48; Michael T. Klare, *Resource Wars: The Chancing Landscape of Global Conflict*, New York, Henry Holt, 2001; Kenneth S. Deffeyes, *Beyond Oil: The View From Hubbert's Peak*, New York, Hill & Wang, 2006.

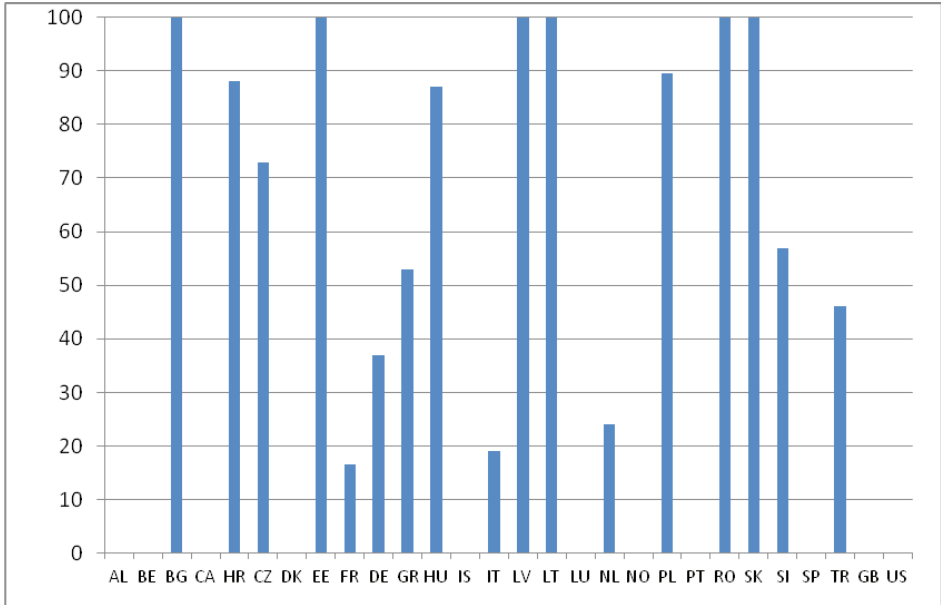
17 Bu konuların kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*, New York, The Penguin Press, 2011. Ayrıca bkz. *The New Energy Security Paradigm*.

18 Cenk Pala, “Rusya Federasyonu Enerji Politikası ve Enerji Güvenliğine Etkileri”, Stratejik Araştırmalar Merkezi (SAREM), *Enerji Arz Güvenliği*, Ankara, Genelkurmay Basımevi, 2007, s. 49–92; Mitat Çelikkpala, “Rus Enerji Stratejisi”, *Stratejik Analiz*, No 94 Ankara, ASAM, Şubat 2008, s. 55–62; *Energy Strategy of the Russian Federation to the Year 2020*, <http://www.iea.org/textbase/papers/2003/strategy2020.pdf> ve http://ec.europa.eu/energy/russia/presentations/doc/energy-strategy2020_en.pdf.

19 Ediger, “Enerji Arz Güvenliği”, s. 29–32.

olan gerginlik, Rusya'nın 2006 senesinin yılbaşı gecesi Ukrayna üzerinden Avrupa'ya giden doğal gazı taşıyan boru hattını kapatmasıyla zirvesini yapan Rusya-Ukrayna gerginliğidir.²⁰ Ukrayna krizi, RF'nin enerjiyi 1973 krizini hatırlatır biçimde uluslararası politikanın aracı olarak kullanabileceği, savaş olmadan da enerji akışını kesintiye uğratabileceği düşüncesi- ni yaygınlaştırmış, AB'nin de ABD gibi enerji güvenliğini ön plana çıkarmaya başlamasına neden olmuştur.²¹ AB'nin Rusya'ya karşı bu tutumu, Avrupa Komisyonu tarafından 08 Mart 2006'da yayımlanan, “*A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*” (Sürdürülebilir, Rekabete Dayalı ve Güvenli Enerji İçin Avrupa Stratejisi) başlıklı Yeşil Kitap'ta Avrupa Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso tarafından “Yeni bir enerji yüzyılının içine girmiş bulunuyoruz. Talep artıyor ve Avrupa'nın rezervleri düşüyor. Yatırım eksikliği var ve iklimimiz değişiyor” şeklinde dile getirilmiş, AB'nin Rusya'yla ortak bir enerji stratejisi oluşturmasının önemine değinilmiştir.²²

Tablo 3: NATO Ülkelerinin Toplam Doğal Gaz İthalatında Rusya Bağımlılığı (% olarak, 2010)



Kaynak: Biresselioğlu, “NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı”, s. 241.

20 Jonathan Stern, “The 2006 Russian-Ukrainian Energy Crisis of 2006”, *Asia-Pacific Review*, Cilt 13, No 1, 2006, s. 33.

21 Michael Ratner, Paul Belkin, Jim Nichol ve Steven Woehrel, *Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification*, Congressional Research Service, 13 Mart 2012, 7-5700, www.crs.gov.

22 *Green Paper A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy* http://ec.europa.eu/energy/strategies/2006/2006_03_green_paper_energy_en.htm.

Kısacası, uluslararası toplumun, yaşanan gelişmeler ve küresel düzeyde artan enerji ihtiyacının etkisiyle artan enerji fiyatlarının baskısı altında, enerji güvenliği konusunu yukarıdaki çerçeveye uygun bir biçimde gündemine aldığı görülmektedir. Konunun kapsamlı biçimde ele alındığı ilk uluslararası toplantı Temmuz 2006'da St. Petersburg'da düzenlenen G-8 zirvesidir.²³ Küresel enerji güvenliği zirvenin başlıca gündem maddesi olarak belirlenmiş ve zirvede enerji güvenliğine günümüz koşullarını dikkate alır bir tanım ve içerik kazandırılması amaçlanmıştır. Özellikle Ukrayna olayı nedeniyle taraflar arasında gerginlik yaşanması beklendiyse de, zirvenin farklı bir seyir izlediği belirtilebilir.²⁴ Zirvede üye ülkeler enerji güvenliği konusuna odaklanarak katı (*tight*) petrol piyasası, yüksek petrol ve doğal gaz fiyatları, terör tehdidi, üretici ve ihracatçı ülkelerde yaşanan istikrarsızlıklar ile artan kaynak milliyetçiliği olgularının enerji güvenliğine etkisi, jeopolitik rekabet ve gelişmekte olan ülkelerin büyümelerini devam ettirebilmek için artan enerji ihtiyaçları ve beklentileri gibi konuları ele aldılar. Zirvenin sonuç bildirgesi ise, geçen yüzyılın enerji güvenliği paradigmasının yeni koşullara yeterince uymadığı, içinde bulunduğumuz karmaşık dönemdeki ilişkileri açıklamakta sınırlı kaldığını belirtmekteydi.²⁵ Bildirge, en önemli tehdit olarak kabul edilen terör saldırılarının kritik enerji altyapısına yönelmesinin önüne geçmek amacıyla uluslararası işbirliğine gidilmesi gerektiğine vurgu yapmaktaydı. Enerji güvenliği konusunun önceliğinin ve öneminin farkında olduğu belirtilerek, özellikle kritik enerji altyapısının korunması amacıyla bu unsurların tanımlanmasını, korunmasını, tehditlerin belirlenerek derecelendirilmesi ve başarılı tecrübelerin paylaşılmasını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesini hedefleyen eylem planının hazırlanacağı da belirtilmekteydi. Bu çerçevede, özellikle güvenlik kapasitenin geliştirilmesi için devletlerin özel sektör ve uluslararası kuruluşları da dikkate alan bir yaklaşım sergilemesine vurgu yapılmaktaydı. Kısacası zirve, yeni dönemin enerji güvenliği anlayışının şekillendirilmesi sürecinde bir dönüm noktası olarak öne çıkmaktaydı.

G-8 zirvesinde her ne kadar en önemli tehdit olarak uluslararası terör ve bununla mücadele için uluslararası işbirliğine gidilmesi öne çıktıysa da, enerji güvenliğine yönelik en büyük tehdidin yine de geleneksel jeopolitik dengelerle ilintili olduğu 2008 Rusya-Gürcistan Savaşı²⁶ ve 2009'daki Rusya-Ukrayna²⁷ gerginliğiyle anlaşıldı. Bu gelişmelerin

23 Zirve ile ilgili her türlü bilgi ve değerlendirme için Zirve'nin resmi sayfasına bakılabilir: *Official website of G8 Presidency of Russian Federation in 2006*, <http://en.g8russia.ru/>

24 Vladimir Putin'in zirve öncesi yaptığı genel değerlendirme için bkz. Vladimir Putin, "Enerji: Küresel Sorun", *Cumhuriyet*, 2 Mart 2006.

25 Zirve Bildirgesi için bkz. *G8 Summit Declaration on Counter-Terrorism St. Petersburg, July 16, 2006*, <http://en.g8russia.ru/docs/17.html>.

26 Rusya-Gürcistan Savaşı ve etkileri için bkz. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Eylül 2009, <http://www.ceiiig.ch/Report.html>; Amnesty International, *Civilians in the Line of Fire: The Georgia-Russia Conflict*, Londra, 2008; Mitat Çelikpala, "Kafkasya'daki Son Gelişmeler: Küresel Hâkimiyet Mücadelesi ve Türkiye", *Stratejik Analiz*, No 101, ASAM, Ankara, Eylül 2008; Nikolai Sokov, *The South Caucasus Corridor after the Russian-Georgian War*, PONARS Eurasia Policy Memo No 49, Monterey Institute of International Studies, Ocak 2009, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_049.pdf.

27 Bu gelişme Ukrayna ile yaşanan fiyat anlaşmazlığı ve ödemelerin yapılmaması gerekçesiyle RF'nin 1 Ocak 2009'da Ukrayna'ya gaz satışını durdurmasıdır. 13 Ocak'a kadar devam eden bu kesinti, Avrupa'ya giden gaz miktarının azalmasına ve ardından da tamamen kesilmesine

yanı sıra 2009'a damgasını vuran küresel ekonomik krizin etkileri de enerji güvenliği konusunu daha kapsamlı bir bakış açısıyla ve farklı boyutları da dikkate alır bir yaklaşımla irdelenmesi gereken bir konu olarak öne çıkarmıştır.

Sonuçta enerji güvenliği tanımının günümüzde petrolün kesintisiz akışının sağlanması ve çeşitlendirmeyi aşan bir içeriğe kavuştuğuna şahit olmaktayız. Yeni tanım, küresel ekonomiyi besleyen enerji altyapısının tamamının güvenliğini içeren kapsamlı bir içerik kazanmıştır. Bu çerçevede denizlerdeki petrol ve doğal gaz platformlarından petrol/doğal gaz taşımada kullanılan boru hatlarının korunmasına, petrol ve doğal gaz tankerleri ile bunların izledikleri rotaların güvenliğinden rafineri/depolama tesislerinin korunmasına dek geniş bir yelpazede, çok boyutlu ve kapsamlı bir tanım üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, gelişen iletişim teknolojisi ile enerji sektörünün teknoloji yoğun karakteri, sanal faktörleri de enerji güvenliğinin unsurlarına dönüştürmüştür.²⁸ Böylece, enerji güvenliği konusu tüm boyutlarıyla, özellikle de kritik enerji altyapısının güvenliği bağlamında tüm kritik altyapının işleyişinin sağlanması adına 21. yüzyılın öncelikli konusu haline dönüşmüştür.

Bu değerlendirmeler ışığında enerji güvenliği kısaca ve dar anlamıyla “enerjinin makul bir fiyatla güvenilir ve yeterli miktarda arzı” ya da “ekonomik büyüme ve performansın devamlılığının sağlanması için yeterli miktarda enerji arzının makul ve istikrarlı fiyatlarla sağlanması” şeklinde tanımlanabilir.²⁹ Bu dar tanımda fiyat ve arz çeşitliliğinin hassas unsurlar olarak öne çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda enerji güvenliğinin dört ana faktör üzerinden tanımlanması mümkündür: Mevcudiyet (*availability*), erişebilirlik (*accessibility*), hesaplılık (*affordability*) ve sürdürülebilirlik (*sustainability*).

Bu faktörlerden *mevcudiyet*, enerji kaynaklarının var olup olmamasıyla ilintilidir. Güvenliğin talep boyutunu öne çıkartan mevcudiyet kavramı, kaynağın talep edildiğinde olup olmadığına işaret etmektedir. Bu başlık, kaynakların tükenmesi ihtimali, yeni rezervlerin bulunması ve teknolojik imkânlar bağlamında özellikle arz-talep güvenliği açısından önemlidir. *Erişebilirlik*, ihtiyaç duyanların bu kaynaklara rahatlıkla ulaşım ulaşamamasıyla ilintilidir. Boru hatlarının inşası, iletim ve ulaşım kanallarının varlığı ve açıklığı, bu başlık altında değerlendirilebilir. Bu bağlamda kaynakların kesintisiz bir biçimde akışının sağlanması önemlidir. *Hesaplılık*, enerji kaynaklarının maliyetiyle ilgilidir. Talep edenin

neden olmuştur. Gaz kesintisi başta Almanya, Fransa ve Belçika olmak üzere 20'ye yakın Avrupa ülkesini etkilemiş, Rusya'nın Ukrayna üzerinden Bulgaristan, Türkiye, Yunanistan ve Makedonya'ya verdiği gaz da kesilmiştir. Anlaşmazlık tarafların AB'nin aracılığında 19 Ocak'ta, Rusya doğalgazının Ukrayna aracılığıyla Avrupa'ya transit aktarımı ve Ukraynalı tüketicilere gaz sevkiyatı konularında 10 yıl geçerli iki sözleşme imzalamasıyla çözüle de, etkileri günümüzde de hissedilmektedir. Eric Pardo Sauvageot, “The Second Energy Crisis in Ukraine in 2009: Russo-Ukrainian Negotiations up to 2010 and the Role of the European Union, Analysis of a Challenge to the EU Diplomacy”, <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/033.pdf>.

28 Lior Tabansky, “Critical Infrastructure Protection against Cyber Threats”, *Military and Strategic Affairs*, Cilt 3, No 2, Kasım 2011, s. 61–78.

29 Enerji güvenliği tanımı için bkz. A. F. Alhaji, “What is Energy Security”, *Energy Politics*, Cilt IV, Bahar 2008, s. 62–82; Ediger, “Enerji Arz Güvenliği”, s. 3; Felix Ciuta, “Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security?”, *Security Dialogue*, Cilt 41, No 2, 2010, s. 123–144; USAK, *Kritik Enerji Altyapısı ve Güvenliği*, Kritik Enerji Altyapı Güvenliği Projesi Sonuç Raporu, No 3, Ankara, 2011.

uygun fiyatla ve rekabetçi bir piyasa mekanizması çerçevesinde enerji kaynaklarını elde edip edememesini ifade eder. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin durumu bu başlık altında öne çıkmaktadır.³⁰ Hesaplılık, ekonomik açıdan herhangi bir kaynağın diğer kaynağa göre tercih edilmesi anlamında önemlidir. Doğada enerji elde etmede kullanılacak birçok kaynak bulunmakla birlikte ekonomik açıdan marjinal faydanın marjinal maliyetin üzerinde olması gerekmektedir. Bu durum aynı maliyette bir yatırımla elde edilecek enerjinin miktarına göre bir kaynağın diğer kaynağa göre tercih edilmesine neden olmaktadır. *Sürdürülebilirlik* ise talep edilen enerjiye gerektiği sürece ve herhangi bir aksamayla karşılaşmadan ulaşılabilmesi anlamına gelmektedir.

Bu faktörler, üretilen enerji kaynağının tüketiciye ulaştırılması ve sevkiyatta istikrarlı bir aktarımın sağlanması açısından belirleyicidir. Enerji kaynaklarının sevkiyatı sırasında ortaya çıkan aksaklıklar, belirtilen kaynağın güvenliğini ve güvenilirliğini olumsuz yönde etkilerken, aynı zamanda üretimden dağıtıma kadar çeşitli ekonomik, ticari ve siyasi sorunlara da neden olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında enerji güvenliği özellikle kritik enerji altyapısının kurulması ve sorunsuz biçimde aksamadan işletilmesi anlamına gelmekte, bu sistemin güvenliğinin sağlanması da enerji güvenliğinin en öncelikli başlığına dönüşmektedir. Özetle enerji güvenliğine ilişkin temel faktörler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kritik enerji altyapı unsurlarının tanımlanması ve güvenliğinin sağlanması konusuna özel önem atfedilerek yaklaşılmasının zorunluluğu belirgin hal almaktadır. Buna bir de günümüz ekonomik ve ticari koşullarında kritik enerji altyapı unsurlarının büyük bir çoğunluğunun özel sektör tarafından işletildiği gerçeği eklendiğinde, enerji güvenliği konusuna yönelik olarak kapsamlı ve bütüncül bir politikanın oluşturulmasının gerekli olduğu anlaşılır.

Kısacası enerji güvenliği kavramının 21. yüzyıla birlikte daha boyutlu ve kapsamlı bir içerik kazandığı görülmektedir. Karşılaşılan risklerin çeşitliliği bu tanıma risklerin azaltılması ve risklerle mücadele boyutunu da katarak yeni bir bakış açısının geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Riskin azaltılması, üretim ve enerjinin kullanımı da dâhil olmak üzere enerjiye olan ihtiyacın azaltılması ve verimliliğin artırılması konularını gündeme taşımaktadır. Alternatif enerji kaynaklarının ortaya çıkartılması ve teknolojinin geliştirilmesi de bununla ilintilidir. Dolayısıyla yeni enerji güvenliği tanımı, enerji akışında üretici kaynaklı herhangi bir nedenle oluşan aksamayla nasıl mücadele edileceğinden, enerji arz zincirinin altyapı da dâhil olmak üzere nasıl korunacağına kadar geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Bu durum enerji güvenliğine yönelik tehditlerin çeşitlenmesiyle doğru orantılıdır ve günümüz ekonomik, ticari, siyasi ve güvenlik koşullarının yansımasıdır. Daniel Yergin, bu bakış açısıyla uyumlu biçimde enerji güvenliğinin 10 temel prensibini şu şekilde sırlamaktadır: Enerji arz kaynaklarının çeşitlendirilmesi enerji güvenliğinin başlangıç noktasıdır; sadece tek bir petrol piyasası vardır; yedek kapasite (*spare capacity*), acil durum stokları ve kritik altyapının ihtiyaç fazlası kapasitesince belirlenen “güvenlik sınırı” (*security margin*) önemlidir; esnek piyasalara dayanmak ve bunları mikro seviyede düzenleme hevesinden kaçınmak hızlı tepki verebilme kapasitesini güçlendirir ve uzun

30 Hisham Khatib, “Energy Security”, *Energy and the Challenge of Sustainability*, UNDP, 2000, s. 112–131.

vadeli zararlardan kaçınabilmeye imkân tanır; şirketler ve devletler arasında her seviyede karşılıklı bir bağımlılık olduğunun anlaşılması zorunludur; üreticiler ve tüketiciler arasındaki ilişkinin de bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi olduğu bilinmelidir; üretici ve tüketicilerin ortaklaşa parçası olduğu bir proaktif fiziki güvenlik çerçevesinin oluşturulması gereklidir; kamuoyuna herhangi bir sorunun oluşmadan önce, olay ve sonrasında sağlıklı ve doğru bilginin verilmesi bir gerekliliktir; enerji endüstrisinin gelişimi için teknolojiye düzenli yatırım yapılmalıdır; uzun vadeli enerji dengesi ve dönüşümü için araştırma, geliştirme ve yeniliğe (*inovasyon*) öncelik verilmelidir.³¹

Sonuç olarak, enerji güvenliği kavramının yeni ve kapsamlı tanımı siyasi, finansal, teknolojik, sosyal ve askeri konuları içerecek biçimde ve sadece devletleri değil, özel sektör ve ulusal/uluslararası örgütler ile kamuoyunu da içerir/ilgilendirir biçimde genişlemiştir. Rekabetten çok işbirliğine dayalı bu dönüşüm, 2000'li yılların başlarında yaşanan gelişmeler ışığında NATO gibi uluslararası güvenlik yapılanmalarını bu konuya eğilmeye ve çözümler geliştirmeye zorlamaktadır.

NATO ve Enerji Güvenliği

Enerji güvenliği konusu NATO'nun gündeminde, yukarıda tartışılan yeni tanım çerçevesinde doğrudan olmasa da sürekli bir biçimde yer almıştır. Askeri bir güvenlik yapılanmasının operasyonel yeteneklerinin korunması adına yakıt stoku ve akışının sağlanması hayati önemi haizdir. Konu bu çerçevede, neredeyse kuruluşundan itibaren NATO'nun çeşitli komitelerinde ve planlamalarında öncelikli başlık olarak gündemde yerini bulmuştur. NATO boru hattı sistemi de bu amaçla Soğuk Savaş döneminde kurulmuştur.³² Sistem güncel ihtiyaçlar dikkate alınarak, teknolojik imkânlar çerçevesinde yenilenmektedir. NATO boru hattı sistemi, 10 ayrı depolama tesisi ve pompalama istasyonları ile boru hatlarından oluşmaktadır. NATO'nun özellikle Avrupa'da konuşlu birliklerinin yakıt ihtiyacını kesintisiz biçimde karşılamak için oluşturduğu 5.5 milyon metreküplük depolama kapasitesine sahip depoları ve 13 NATO üyesi ülkeden geçen yaklaşık 12.000 km'lik özel bir boru hattı bulunmaktadır. Boru hattı, ilgili ülkelerde yer alan ve stratejik olarak nitelenen rezervlerin oluşturulmasına hizmet eden depo, askeri üs, havaalanı, pompalama istasyonları, rafineriler ve diğer ilgili tesisleri birbirine bağlamaktadır. Bu NATO'nun enerji güvenliği adına aldığı bir önlemdir.³³

Enerji güvenliği konusu, bu teknik boyutun ötesinde ve değişen küresel politik ve stratejik gerçeklerin ışığında, NATO ve üye ülkelerin politika önceliklerinde petrolün bir

31 Daniel Yergin, "Energy Security and Markets", Jan H. Kalicki ve David L. Goldwyn (der.), *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Washington D. C., Woodrow Wilson Press and Johns Hopkins University Press, 2005.

32 NATO'nun boru hattı sistemi ile ayrıntılı bilgi için bkz. "NATO Pipeline System", http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56600.htm.

33 Lord Jopling. (Rapporteur), *Energy Security: Co-operating to Enhance the Protection of Critical Energy Infrastructures*, 157 CDS 08 E rev 1, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1478>.

siyasal amaca ulaşmak adına siyasal bir araç (*a political instrument*) olarak Batılı olmayan unsurlarca ilk defa kullanıldığı Ekim 1973'ten günümüze, dolaylı biçimde NATO'nun gündemine girmiştir. Bu tarihten Soğuk Savaş'ın sona erdiği döneme kadar, "enerji güvenliği" konusuna NATO tarafından hazırlanan ilk dört stratejik konseptte bağımsız bir başlık olarak yer verilmediği görülse de, enerji güvenliğinin başlı başına bir güvenlik konusu olarak ekonomik, siyasi ve askeri komite toplantılarında gündemde yer aldığı ve savunma planlamasında öncelikli başlık olarak ele alındığı görülmektedir.³⁴

Enerji güvenliği kavramının dolaylı biçimde de olsa yer aldığı ilk NATO belgesi 1991'de yayınlanan stratejik konsepttir. 1991 Stratejik Konsept'i, Soğuk Savaş sonrası dönemin ilk NATO konseptidir. Bu belgede, öncekilerden farklı olarak geleneksel olmayan güvenlik tehditlerine atf yapılmıştır. Belge, İttifakın güvenlik çıkarlarını tehdit eden "kitle imha silahlarının çoğalması, hayati önem taşıyan kaynakların tedarikinde oluşabilecek dalgalanmalar ile terörizm ve sabotaj maksatlı faaliyetleri içeren riskler[e]" özel vurgu yapmaktadır.³⁵ Burada bahsi geçen "hayati önem taşıyan kaynakların tedarikinde oluşabilecek dalgalanmalar" değerlendirmesi, dolaylı biçimde enerjiye ve dolayısıyla enerji güvenliğine atf olarak kabul edilmektedir.³⁶ Amaç, İttifakı uluslararası sistemdeki değişikliklerin neden olduğu yeni güvenlik risk ve tehditlerine karşı daha dirençli kılmaktır. Fakat bu döneme hâkim olan değişimler, NATO genişlemeleri ve diğer tehditlerin varlığı enerji güvenliği konusunu çok da öne çıkartmamıştır.

Enerji güvenliği konusu, Kuzey Atlantik Konseyi'nin 23–24 Nisan 1999'da Washington'da düzenlenen toplantısında da dolaylı biçimde ele alınmıştır. 1999 Stratejik Konseptinin yayınlanması NATO'nun kuruluşunun 50. Yılına ve Çek Cumhuriyeti, Macaristan ile Polonya'yı kapsayan ilk genişleme dalgasına denk gelmiştir. NATO'nun Soğuk Savaş sonrası dönemde yayınladığı ikinci stratejik konsept olan belge, NATO'nun güvenlik tanımını savunma kavramını içerir biçimde siyasi, ekonomik, sosyal ve çevresel faktörleri de dikkate alacak şekilde genişletmiştir. Belgede terörizm, insan haklarının kötüye kullanımı, kitle imha silahlarının yayılması, etnik çatışmaların yarattığı sorunlar ve ekonomik kırılganlık gibi başlıklar yeni tehditler olarak tanımlanmıştır.³⁷

Belgede yer alan "İttifakın güvenliği küresel şartlar ve çevre dikkate alınarak değerlendirilmelidir. İttifakın güvenliği terörist faaliyetler, sabotaj ve organize suç ile hayati önem taşıyan hayati kaynakların (*critical resources*) tedarikinde/akışında oluşabilecek dalgalanmalar gibi geniş nitelikli riskler tarafından etkilenebilir" ifadesinde vurgulanan "hayati kaynakların akışındaki herhangi bir aksama" değerlendirmesi enerji güvenliğine işaret etmektedir.³⁸ Bu çerçevede enerji arz güvenliği konusu İttifakın güvenlik çıkarlarına yönelik muhtemel bir tehdit olarak görülmüştür.

34 Biresselioğlu, "NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı".

35 NATO, "The Alliance's New Strategic Concept, agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council", 7–8 Kasım 1991 http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm.

36 Biresselioğlu, "NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı", s. 233.

37 NATO, "The Alliance's Strategic Concept", 24 Nisan 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en.

38 Ibid.

Her iki belgede de yer alan atıflar, NATO'nun enerji güvenliği konusunu 1990'lı yıllarda gündemine almakla birlikte, konuyu hala geleneksel yaklaşıma yakın biçimde arz güvenliği ve çeşitlendirme merkezli olarak değerlendirdiğine işaret etmektedir. Bu dönemde enerji konusu hala üye ülkelerin özel çıkarlarıyla ilintili, ekonomik ve ticari bir konu olarak değerlendirilmektedir. Askeri yönü öne çıkan bir güvenlik yapılanması olan NATO'nun enerji güvenliği konusuna eğilmesi, bu dönemin güvenlik hedeflerinin ötesinde bir konu başlığı olarak görülmüştür.

NATO'yu enerji güvenliği konusuyla doğrudan ve kapsamlı yeni bir bakış açısıyla ilgilenmeye yönelten gelişme, NATO genişlemeleri ve sonrasında yukarıda da değinildiği üzere Aralık 2005–Ocak 2006'da yaşanan Rusya–Ukrayna doğal gaz anlaşmazlığıdır. Yaşanan gelişmeler enerji güvenliği konusunu NATO için başlı başına bir güvenlik meselesine dönüştürerek, NATO Stratejik Konseptinin doğal parçası haline getirmiştir.³⁹ Bu dönüşümde kuşkusuz ABD'nin aktif çabası söz konusudur. ABD'nin bu dönemde enerji güvenliği konusunu, RF'yi “dünyanın çürümüş petrol/gaz devletlerinden biri mi olacağı, yoksa baş edilmeyecek kadar güçlü bir otoriter bürokratik devlet hâline mi dönüşeceği” gibi sorular etrafında önceleyen ve fakat Ortadoğu'da yaşanan gelişmeleri de dikkate alır biçimde NATO'nun gündemine soktuğu görülmektedir.⁴⁰

Ukrayna krizinin etkisiyle konuyu NATO'nun gündemine taşıyan diğer aktör, ittifakın yeni üyesi Polonya'dır.⁴¹ Polonya Devlet Başkanı Lech Kaçinski NATO'yu Rusya tehdidinin önüne geçebilecek, Avrupa'nın enerji güvenliğini sağlayacak başlıca güvenlik yapılanmasına dönüştürmeyi hedeflemekteydi. Kaçinski, Şubat ayında gerçekleştirdiği ABD ve Ukrayna ziyaretleri sonrasında “NATO'vari Avrupa Enerji Birliği” (*NATO-like European Energy Union*) başlıklı girişimi gündeme getirmiş, konu NATO Genel Sekreteri Jaap de Hoop Scheffer'in 16 Şubat 2006'da Varşova'ya yaptığı ziyaret sırasında ele alınmıştır.⁴² Takiben 22–24 Şubat 2006'da Çek Cumhuriyeti'nin başkenti Prag'da gerçekleştirilen “Enerji Güvenliği Konulu NATO Forumu”nda (*NATO Forum on Energy Security*) da tartışılan öneri, Polonya tarafından Almanya ve Fransa'nın da gündemine taşınmaya

39 Bu kriz NATO'nun Avrupalı üyelerinin neredeyse tamamını doğrudan etkilemiştir. Ukrayna'ya akan gazın tamamının durmasının ötesinde, Macaristan Rusya'dan aldığı gazın yüzde 40'ını, Avusturya, Slovakya ve Romanya yüzde 33'ünü, Fransa yüzde 30'unu ve Polonya yüzde 14'ünü kaybetmiştir. Biresselioglu, “NATO'nun Değişen Enerji Güvenliği Algısı”, s. 233; Peeter Vahtra, “Energy Security in Europe in the aftermath of 2009 Russia-Ukraine Gas Crisis”, Kari Liuhto (der.), *The EU-Russia Gas Connection: Pipes, Politics and Problems*, Pan-European Institute, No 8, 2009, s. 158–165.

40 Ediger, “Enerji Arz Güvenliği”, s. 26–30; Report of Independent Task Force, *Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do?*, No 57, Washington D. C. Council on Foreign Relations, Mart 2006.

41 Oliver Geden, Clemence Marselis ve Andreas Maurer, *Perspectives for the European Union's External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France*, Working Paper FG1, Berlin, SWP, 17 Aralık 2006.

42 “NATO: Defending Values and Security”, *NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the National School of Public Administration*, Varşova, Polonya, 16 Şubat 2006, <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060216a.htm>.

çalışılmıştır.⁴³ NATO şemsiyesi altında enerji güvenliği konusunun kapsamlı biçimde ele alındığı ilk organizasyon olan Forum'a, her ne kadar üst düzey NATO yetkilileri katılmasa da, toplantı enerji güvenliği konusunda NATO'nun muhtemel katkısının ele alındığı ilk toplantı olma özeliğine sahiptir. Toplantıda, NATO'nun özellikle üye ülkeler ve paydaşlarla diyalog ve işbirliğinin tesis edilebileceği uluslararası bir güvenlik yapılanması olabileceği fikri öne çıkmıştır.⁴⁴

NATO konuyu, Rusya ile Ukrayna arasında yaşanan doğal gaz anlaşmazlığının NATO üyesi ülkeler ve paydaşlar üzerinde yarattığı olumsuz etkinin gölgesi altında, Kasım 2006'da düzenlenen Riga Zirvesi'nde öncelikli başlık olarak ele almıştır.⁴⁵ Bunda, İttifaka yeni katılan Polonya'nın NATO'ya üye ülkelerin askeri kriz durumunda olduğu gibi, enerji krizi durumunda da birbirlerine destek olmayı taahhüt etmeleri gerektiği yönündeki önerisi etkili olmuştur. Kaçinski'nin önerisi, görevi Avrupa'nın ve hatta bütün dünyanın enerji güvenliğini sağlamakla görevli 100.000 kişilik bir NATO-AB Ordusu kurulmasıydı.⁴⁶

NATO üyesi ülkelere herhangi birinin, herhangi bir sebeple enerji arzında kesinti ve kısıtlamayla karşı karşıya kalması durumunda NATO'nun nasıl davranacağı ya da davranması gerektiği sorusu, bu dönemde üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Bu çerçevede, enerji konusunun NATO'nun 5. maddesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışması yapılmıştır. NATO üyesi ülkelere birine yönelik saldırının diğer üyelere de yapılmış olacağını öngören 5. maddenin enerji konusuna da uyarlanması ihtimali dahi, enerji güvenliği konusunun NATO tarafından algılanışına farklı bir boyut getirmiştir. Amerikalı Senatör Lugar'ın enerji güvenliği konusunun NATO'nun 5. maddesi kapsamında bir taahhüt olarak değerlendirilmesi gerektiği yönündeki önerisi, bu dönemde temel bir takım tartışmaların doğmasına neden olmuştur.⁴⁷ Burada Lugar'ın önerisinin, NATO'nun bu türde bir saldırı ya da aksamaya silahlı güçle karşılık vermesi anlamına gelmediği belirtilmelidir. Lugar, bu türde bir saldırının etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla, İttifak üyesi ülkelerin ihtiyaç duyacakları kaynağın sağla-

43 "Enerji Altyapısının Korunmasında Bilim, İş Dünyası ve Teknoloji" (*Science, Business & Technology for Critical Energy Infrastructure Protection*) başlığını taşıyan ve 32 ülkeden temsilci ve uzmanın katıldığı NATO Forumu'nda, esas olarak savaş ve barış zamanlarında ortaya çıkabilecek herhangi bir enerji kesintisi karşısında alınabilecek tedbirler görüşülmüştür. Ediger, "Enerji Arz Güvenliği", s. 33

44 Bkz. Jos van Gennip. (Rapporteur), *Energy Security*, 170 ESC 06 E, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1000>.

45 NATO'nun Riga Zirvesi ile ilgili ayrıntılı bilgi ve resmi dokümanlar için bkz. NATO Riga Zirvesi'nin resmi web sayfası, <http://www.nato.int/docu/comm/2006/0611-riga/index.htm>.

46 Kaçinski bu önerisini uluslararası kamuoyuna 5 Kasım 2006'da *Financial Times*'a verdiği mülakatta açıkladı. Bkz. J. Cienski ve S. Wagstyl, "Poland Proposes an EU Army Tied to Nato", *Financial Times*, 5 Kasım 2006, <http://www.ft.com/>.

47 Dick Lugar, "Energy and NATO", *Senator Lugar's keynote speech to the German Marshall Fund conference on Monday, November 27, 2006 in Riga, Latvia, in advance of the NATO Summit*, <http://lugar.senate.gov/energy/press/speech/riga.cfm>. Ayrıca bkz. Joppling, *Energy Security*.

nabileceği bir yedekleme mekanizmasının kurulmasını öngörmektedir.⁴⁸ Bu, NATO'nun acil durum stokları oluşturması ve bu çerçevede bir paylaşım/dağıtım mekanizması kurması anlamına gelmektedir.

Enerji güvenliği konusu böylece ilk defa Riga zirvesinde resmi olarak, ayrı ve öncelikli bir başlık altında NATO'nun gündemine girmiş, devlet ve hükümet başkanları tarafından ele alınmıştır. Enerji güvenliği konusu Zirve sonunda yayınlanan Bildirge'nin 45. maddesinde şu şekilde yer almıştır:

İttifakın güvenlik çıkarları, NATO'nun Stratejik Konseptinde vurgulandığı gibi, kritik önemi haiz kaynakların akışındaki aksamalardan etkilenebilir. Enerji altyapısını tehdit edebilecek riskleri değerlendirmeye ve enerji altyapısının güvenliğini geliştirmeye dönük, eşgüdümlü uluslararası girişimleri destekliyoruz. Bu bakış açısıyla, NATO'nun müttefiklerinin enerji güvenliği alanındaki çıkarlarını korumak konusunda Daimi Konseyi enerji güvenliğine yönelik en acil riskleri görüşmek üzere yönlendiriyoruz. NATO'nun katma değer sağlayabileceği bu risk alanlarının tanımlanması ya da korunmasını gerektiren durumlarda veya istek olması halinde, şekillenecek ulusal ya da uluslararası girişimleri destekliyoruz.⁴⁹

Burada öne çıkan iki temel kavram “kesintiye uğrama/aksama” (disruption) ve “altyapı”dır (infrastructure). İttifak, güvenlik çıkarlarının enerji akışında yaşanabilecek kesintilerden etkilenebileceğini açıkça ifade etmekte ve üyelerini enerji altyapısına yönelik tehditlerin tanımlanması ve engellenmesi konusunda koordinasyona ve uluslararası işbirliğine teşvik etmektedir. Burada öne çıkan bir diğer önemli nokta, NATO'nun enerji güvenliğine katacağı değerin (added value) özellikle vurgulanmasıdır. Bu vurgu, NATO'nun enerji güvenliği konusunda bundan sonra izleyeceği yol haritasını da belirginleştirmektedir. NATO, enerji güvenliğinin sağlanmasında birbirlerini tekrarlayan, diğer ulusal/uluslararası aktörlerin girişimlerinin benzeri adımlardan kaçınacağına işaret etmektedir.

Enerji güvenliği konusu, böylece Riga Zirvesi sonrasında NATO'nun daha sonra yaşanabilecek sorunların önlenmesi ve geleneksel olmayan, yeni güvenlik tehditlerine karşı önceden hazırlıklı olunması amacıyla güvenlik mekanizmalarının geliştirilmesini öngören öncelikli konu başlıklarından biri haline gelmiştir. Bu tarihten itibaren, NATO'nun başta Kuzey Atlantik Konseyi (North Atlantic Council) olmak üzere ilgili yapılarının, enerji güvenliğinin NATO öncelikleri bağlamında nasıl ele alınacağı konusunu çalışmaya ve tartışmaya başladıkları görölmektedir.

48 Lugar, “Energy and NATO”.

49 NATO, “Riga Summit Declaration”, 29 Kasım 2006, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>.

NATO'nun enerji güvenliği konusunda nasıl bir ek katkı sağlayabileceği tartışmalarında, İttifak üyesi ülkeler ile ortak ve paydaş ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyonun artırılması, istihbarat paylaşımına gidilerek enerji güvenliğiyle ilgili konularda ortak tehdit değerlendirmesinin yapılması ve özellikle NATO'nun üye ve ortaklarına kritik enerji altyapısının korunması konusunda güvenlik desteği sağlaması gibi başlıklar öne çıkmıştır. Bu çerçevede, NATO'nun özellikle deniz yollarının güvenliği (maritime security) ve önleme (interdiction) operasyonlarında etkin rol oynayabileceği yönünde bir yaklaşımın şekillenmeye başladığı görülmektedir. Bu yönde bir yaklaşımın doğmasının nedeni, özellikle İran-İrak Savaşı sırasında NATO üyesi ülkelerin Körfez bölgesindeki tanker trafiğinin güvenliğinin sağlanması amacıyla organize edilen Operation Earnest Will'e katılarak edindikleri tecrübe ve elde ettikleri başarıdır. NATO açısından enerji güvenliğinin sağlanması adına yürütülen bir diğer önemli deniz güvenliği harekâtı 2001'den bu yana Akdeniz'de yürütülen Etkin Çaba Operasyonu'dur (Operation Active Endeavour). NATO bu harekâtle herhangi bir terörist saldırıya karşı Akdeniz'deki önemli güzergâhların güvenliğini sağlamaktadır. Batı Avrupa'da tüketilen petrol ve doğal gazın yıllık düzeyde yaklaşık yüzde 65'i Akdeniz rotasıyla taşınmaktadır. Bu güzergâhta yaşanabilecek herhangi bir kesinti gerek askeri gerekse sivil hayat açısından büyük sorun teşkil edecektir. Bu yeni yaklaşımın, Riga'da kabul edilen Kapsamlı Siyasi Kılavuz'da (Comprehensive Political Guidance) hayati kaynakların akışında yaşanacak kesintilerin yol açacağı istikrarsızlığın İttifak'ın 10-15 yıllık dönemde karşı karşıya kalabileceği en önemli risk ve tehditlerden biri olduğu yönündeki vurguyla yer aldığı görülmektedir. NATO bu harekâtle Akdeniz bölgesinde etkin güvenlik sağlamaktadır.

NATO'nun Riga Zirvesi sonrasında başlattığı enerji güvenliği konusunun ayrı bir başlık olarak nasıl ele alınması gerektiği yönündeki çalışmalarının ilki NATO Savunma Koleji tarafından düzenlenen "Enerji Güvenliğinin Sağlanması" başlıklı konferanstır. Konferansta, NATO'nun bu alanda karşılaşılabileceği sorunlar ve oynayabileceği olası rol üzerinde durulmuş, başlıca konu başlıkları şu şekilde sıralanmıştır: Deniz yollarının güvenliği için gerekli hizmetlerinin sağlanması; kaçakçılığın önüne geçecek operasyonel desteğin verilmesi; enerji alt yapı ve üretim tesisleriyle boru hatlarının güvenliğinin sağlanmasına katkı verilmesi; üretici, tüketici ve geçiş ülkeleri arasında işbirliğinin desteklemesi ve üye ülkeler arasında koordinasyonu sağlanması.

Burada özellikle uluslararası deniz yollarının güvenliğinin sağlanması konusu öne çıkmaktadır. NATO'nun sahip olduğu deniz gücü ve güvenlik altyapısıyla, petrol dâhil olmak üzere dünya ticaretinin önemli bir kısmının yapıldığı deniz yollarının, öncelikle de hassas geçiş noktalarının (chokepoints) güvenliğinin sağlanması konusunda etkin rol oynayabileceği fikri öne çıkmıştır.

Tüm bu gelişmelere rağmen, yapılan değerlendirmelerde ve hazırlanan raporlarda, enerji güvenliği konusunun hala İttifak üyesi ülkelerle diğer paydaşların ulusal alanına girdiği ve bu nedenle de alınacak tedbirlerin ve yürütülecek güvenlik uygulamalarının her ülkenin kendi kültürüne, önceliklerine ve tehdidin doğasına bağlı olarak değişebileceği özellikle vurgulanmaktadır. Diğer yandan, konunun sadece devletler arasındaki işbirliğini değil, aynı zamanda özel sektör unsurlarıyla ilgisinin de olduğuna dikkat çekilmektedir.

Bu, uluslararası işbirliğinin ötesinde konuya farklı bir bakış açısıyla yaklaşılması gereğini karşımıza çıkartmaktadır. Bu zaruret, NATO'yu en azından bir tür işbirliği ve koordinasyon organı olarak geleneksel yaklaşımından farklı biçimde gündeme taşımaktadır.

Bu çerçevede Riga Zirvesi'nin görevlendirmesiyle Kuzey Atlantik Konseyince hazırlanan ve 2008'deki Bükreş Zirvesine sunulan NATO's Role in Energy Security başlıklı raporda, NATO'nun enerji güvenliği konusuna yapabileceği katkının şu alanlarda daha anlamlı olacağı tespit edildi: Bilgi ve istihbarat toplama ve paylaşımı, istikrar aktarımı (projecting stability), uluslararası ve bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi, acil durum yönetimi (consequence management) ve kritik altyapı unsurlarının korunması.

2008 Bükreş Zirvesi'nin sonuç bildirgesinde de bu rapora atıfta bulunularak, İttifak'ın özellikle enerji güzergâhları konusunda ciddi sıkıntılarla karşı karşıya kaldığı ve bu bağlamda “enerji güvenliği alanında muhtemel en yakın riskleri görüşmeye devam edece(đi)” vurgulandı. Ayrıca NATO'nun enerji güvenliğine katkı sağlama çabasının uluslararası toplumla eşgüdümlü ve iç içe olacağı da belirtildi. Zirve'de, örgütün kuruluşunun 60. yılına denk gelen 2010 Zirvesi'ne sunulmak üzere, NATO'nun enerji güvenliği alanında nasıl bir yol izleyebileceği ve ilerleme kaydedebileceği konusunda kapsamlı bir rapor hazırlanması da kabul edildi.

Enerji güvenliği konusunun ele alış şekline ve hazırlanan raporlar ile yayınlanan zirve bildirimlerine bakıldığında, NATO'nun arz güvenliği merkezli geleneksel yaklaşımdan çok boyutlu ve kritik enerji altyapı unsurlarının korunmasını da içeren yeni bir yaklaşıma doğru söylemsel ve yapısal dönüşüm başlattığı görülmektedir. Bu çok boyutluluk NATO'yu, enerji güvenliği konusunda rol almaya çalışan, kritik enerji altyapısına yönelik risk ve tehditlerin doğası ve ciddiyeti konusunda üye ülkeler ve ortaklar arasında uluslararası düzeyde işbirliğini sağlamaya çalışan uluslararası bir güvenlik örgütü konumuna taşımıştır.

Bükreş Zirvesi sonrasında bu konuda gerçekleşen ilk etkinlik, 2004'te özellikle Basra Körfezi'ndeki enerji zengini ülkelerin katılımıyla oluşturulan İstanbul İşbirliği Girişimi (İstanbul Cooperation Initiative-ICI) çatısı altında, NATO ve Katar işbirliğinde 19–20 Ekim 2008'de Doha'da düzenlenen enerji güvenliğine odaklı çalıştaydır. NATO Siyasi İlişkiler ve Güvenlik Politikalarından Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı Büyükelçi Martin Erdmann, çalıştayın açılışında yaptığı konuşmada, enerji güvenliğini 21. yüzyılda genişleyen güvenlik sorunlarından biri olarak nitelemiş, terörizm ve bölgesel çatışmaların yanı sıra küresel ısınma ve iklim değişikliği gibi başlıkların enerji güvenliğini etkileyen unsurlar olduğuna değinmiştir. Erdmann, son dönemde kritik enerji altyapı unsurları olan rafineri, tanker ve boru hatlarına yönelik saldırıların konunun önemini ve NATO'nun gelişmelere müdahalesi açısından takınması gereken tavrı belirleyecek önemli gelişmeler olduğunu vurgulamıştır. Bu çalıştayın NATO'nun enerji güvenliğine yönelik algısını değiştirdiği ve çok boyutlu bir yaklaşımın doğmasına neden olduğü belirtilebilir.

Ocak 2009'da Rusya ve Ukrayna arasında yaşanan ikinci gaz krizinin NATO'nun enerji güvenliğine yönelik ilgisinin kurumsallaşmasına önemli düzeyde etki ettiği söylenebilir. Konu, Strasbourg/Kehl Zirve Bildirgesinde “istikrarlı ve güvenilir enerji arzı,

güzergâhların çeşitlendirilmesi, tedarikçiler ve enerji kaynakları ile enerji ağlarının bağlantısallığı” vurgusuyla ve doğrudan yer almıştır. Bunda, NATO’ya yeni katılan eski Varşova Paktı üyesi ülkelerin Rusya’ya olan enerji bağımlılığının yarattığı güvenlik riskinin etkisi açıktır. Konu, NATO açısından tek başına üye ülkelerin kendi özel çıkar ve güvenlik alanlarına ait bir konu olmaktan çıkmaya başlamıştı. Kısacası, enerji güvenliğinin, NATO dokümanlarına bir konu başlığı olarak girmesini takip eden 10 yıllık süreçte yaşanan gelişmeler, enerji güvenliğini NATO açısından üzerinde hassasiyetle durulması gereken, öncelikli bir konuya dönüştürmüştür.

Riga’dan Lizbon’a kadarki 10 yıllık sürede yaşanan gelişmelere ve yapılan tartışmalara bakıldığında, NATO üyesi ülkeler arasında enerji güvenliğinin ne şekilde ele alınacağına dair bazı anlaşmazlıkların olduğu görülür. Özellikle, enerji güvenliği ile bağlantılı tehdit algılamalarının 5. madde çerçevesinde değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusu, tarafların üzerinde en çok durdukları başlıca tartışma başlıklarından birisi olmuştur. İttifakın, Almanya ve Fransa gibi eski ve büyük Avrupalı üyeleri ortak bir Avrupa ve NATO enerji güvenliği yaklaşımı tesisinden ziyade, uluslararası enerji piyasası ve ulusal güvenlik politikalarının önceliğine vurgu yaparak üreticilerle ikili ilişkiler kurulmasını tercih etmekteydiler. Diğer tarafta, ABD’nin de desteklediği, İttifakın Orta ve Doğu Avrupalı yeni üyeleri NATO’nun, AB ile uyum içerisinde daha kapsamlı ve genel, yeni bir yaklaşım geliştirmesi gerektiğini savunmaktaydılar. Bu görüş farklılığı, oйдаşma ile karar alan NATO’nun, enerji güvenliği başlığı altında bütüncül politikalar geliştirebilmesinin önündeki en büyük engel olarak belirginleşmiştir. Fakat Rusya’nın sebep olduğu tehdit algısı, AB-NATO ilişkilerinde konuyu kaçınılmaz biçimde gündeme taşımaktadır.

Bu yaklaşım, küresel ve bölgesel düzeylerde yaşanan ve yaşanması muhtemel gelişmelerle desteklenerek, enerji güvenliğinin jeopolitik-jeostratejik önceliklerden bağımsız biçimde ele alındığı, üreticilerle tüketiciler arasında işbirliğini öne çıkartan, enerjinin uygun fiyatta sağlanabildiği istikrarlı ve güvenilir bir ağın kurulması gerektiği fikrine işaret etmektedir. Bu bağlamda NATO’nun üyeleriyle ortakları arasında, işbirliğini öngören bir bakış açısının hâkim olduğu ortak bir zemin yaratma potansiyeli bulunmaktaydı. Alan dışı görevlerle kendisine küresel alanda güvenlik sağlayan meşru bir yapılanma rolü biçilmeye başlanan NATO’nun, özellikle enerji güvenliği konusunu, rekabet ve özel çıkarların belirginleştiği bir alan olmaktan çıkartarak işbirliğine vurgu yapılan bir başlığa çevirmesi mümkün olabilirdi.

Lizbon Zirvesi ve Yeni Stratejik Konsept

Enerji güvenliği konusunun NATO’nun gündemine temel bir güvenlik konusu olarak girdiği zirve 19–20 Kasım 2010 Lizbon Zirvesi’dir. NATO’nun kuruluşunun 60. yılına denk gelen 2010 Lizbon Zirvesi, öncelikle İttifak’ın 11 Eylül saldırıları sonrası dönemde değişen güvenlik ortamını ele aldığı ve genişleme sürecini kapsamlı bir şekilde değerlendirerek yeni tehditleri tanımladığı zirve olmuştur. Zirve’de NATO’nun yeni dönemde izleyeceği politikaların tanımlandığı yeni Stratejik Konsept de onaylanmıştır. NATO’nun

yedinci Stratejik Konsept'i olan bu belge, enerji güvenliği konusunu İttifak'ın öncelikli güvenlik konularından biri olarak tanımlamıştır. İttifak üyesi ülkeler, yeni Stratejik Konsept'te uluslararası ticaret, enerji güvenliği ve refah için şart olan iletişim, ulaşım ve transit güzergâhlara giderek bağımlı hale geldiklerini kabul etmişlerdir. Bu nedenle, bu yolların olası bir saldırıdan korunması ve ticaretin kesintiye uğramamasını garanti altına almak için daha fazla uluslararası çaba gösterilmesi konusunda fikir birliğine varmışlardır.

Enerji güvenliği, Lizbon Zirvesi sonrasında açıklanan Bildirge'de (Summit Declaration), "nükleer silahların yayılması, terörizm, deniz güvenliği ve siber güvenlik"le birlikte, uluslararası toplumun gündeminde yer edinen yeni ulus ötesi tehditlerden (trans-national challenges) biri olarak tanımlanmıştır. Bildirge'nin 41. Paragrafında şöyle deniliyordu:

Sürekli ve güvenilir enerji arzı, enerji kaynak, sağlayıcı ve güzergâhlarının çeşitlendirilmesi ile enerji ağlarının birbirlerine bağlanması kritik öneme sahiptir. İttifak, önceki zirveler ve yeni Stratejik Konsept'le uyumlu biçimde enerji güvenliği alanındaki en acil riskler üzerinde istişarelere devam edecektir. NATO'nun katma değer sağlayabileceği alanlara yoğunlaşarak, enerji güvenliği kapasitesini daha da artıracaktır.

Yeni stratejide, NATO'nun enerji güvenliği konusunda katkı sağlayabileceği alanların belirlenerek, NATO'nun bu alanlarda faaliyette bulunmasını sağlayacak imkân ve kabiliyetleri geliştireceğinin de belirtilmesi önemlidir. Bu, NATO'nun enerji güvenliğini tehdit eden/edecek risk/tehditlere yönelik düşünsel ve kurumsal bir takım adımlar atacağına işaret etmektedir. Paragrafin devamında NATO'nun bu süreci nasıl yürüteceğinin çerçevesi ortaya konmuştur:

NATO'nun enerji güvenliği alanındaki politika ve faaliyetlerini geliştirirken, karar verdiğimiz üzere ortaklarımızla ve diğer uluslararası aktörlerle istişare ve işbirliğini geliştirecek, gerektiğinde enerji güvenliği mülhazalarını NATO politikalarına ve faaliyetlerine eklemleneceğiz.

Burada, İttifak'ın ortaklarıyla ve diğer uluslararası aktörlerle yapılacak istişare ve işbirliği ile bunun sonucunda ortaya çıkacak mülhazalar ışığında enerji güvenliği konusunun, NATO'nun politikaları ve faaliyetlerine eklemlenmesine yapılan vurgu önemlidir. Bu NATO'nun konuyu bölgesel ve küresel işbirliği penceresinden değerlendirdiğini göstermektedir.

NATO, aralarında enerji güvenliği konusunun da yer aldığı yeni (geleneksel olmayan) tehditlere yönelik politikalarını belirlemek ve uygulamayı izlemek amacıyla, Ağustos 2010'da zirve öncesinde Yeni Güvenlik Sorunları Birimini (Emerging Security Challenges Division) kurdu. Bu adımla Atlantik'in iki yakasındaki müttefiklerin güvenliğini etkileyebilecek alanlardaki çalışmalar ilk defa sistemli biçimde bir araya getiriliyordu. Yeni birime gelişmeleri izlemenin ötesinde, stratejik analizler yapma yeteneği ve kapasitesi de sağlanarak etkin bir yapı haline dönüşmesi sağlanmıştır.

Zirve sonunda Kuzey Atlantik Konseyi, Aralık 2011'de yapılacak Dışışleri Bakanları zirvesine kadar enerji güvenliği konusunda elde edilen ilerlemeyi gösteren bir rapor hazırlamakla görevlendirildi. Bu rapor hazırlanırken, jeopolitik ve jeostratejik ön-

çeliklerden ziyade NATO'nun sahip olduğu imkân ve kabiliyetlerin enerji güvenliğine ne gibi bir katma değer sağlayabileceğine yoğunlaşılması istenmişti. Bu alanların belirlenmesi ve sonrasında şekillendirilecek NATO politika ve faaliyetlerinde, enerji güvenliğine katkı sağlayabilecek ortaklar ile uluslararası aktörlerin tanımlanmasında genel çerçeveyi belirleyecek olan ise Stratejik Konsept'ti. Konsept, enerji güvenliği konusuna "Security Environment" ana başlığı altında 13. paragrafta şu şekilde değinmekteydi:

Tüm devletler; uluslararası ticaret, enerji güvenliği ve refahın dayandığı hassas ulaşım ve transit güzergâhlarına artan biçimde bağımlıdır. Bunların saldırı ya da kesintilere karşı dayanıklılığının sağlanması daha fazla uluslararası çabayı gerektirmektedir. Bazı NATO ülkeleri enerji ihtiyaçlarını karşılamada yabancı enerji arzına, bazı durumlarda ise yabancı enerji arz ve dağıtım ağlarına daha fazla bağımlı olacaklardır. Dünya tüketimi giderek artan miktarda ve küresel alanda dünyanın bir tarafından diğerine taşındıkça, enerji arzında da artan biçimde kesintilerle karşı karşıya kalınacaktır.

Bu paragrafta, genel ve geleneksel jeopolitik-jeostratejik söylemin etkisi ve ağırlığı hissedilmekle birlikte, Konsept'in genel havasının ve beklentilerinin, enerji güvenliği konusunun uluslararası aktörlerle birlikte ve NATO'nun genel öncelik ve çıkarlarıyla uyumlu bir işbirliği alanına çevrilmesi yönünde olduğu görülmektedir. Enerji güvenliği, konunun doğası gereği ve NATO içerisindeki farklı yaklaşımların varlığı nedeniyle kısa sürede kapsamlı ve genel kabul gören ortak bir NATO politikasının geliştirilebileceği bir alan değildir. Fakat yine doğası gereği, zaman içerisinde üretici-tüketici dengesini de gözeten, üzerinde ortak bir anlayışın oluşturulabileceği, çatışmadan ziyade işbirliğini öne çıkartan bir alan olma potansiyeline sahiptir. Enerji güvenliği kavramının geniş ve belirsiz (elusive) tanımı buna imkân tanımaktadır.

Enerji güvenliğinin yukarıda tartışıldığı üzere, askeri, ekonomik, ticari ve siyasi çok çeşitli boyutları bulunmaktadır. Bu boyutların, çatışmayı ve anlaşmazlığı öne çıkartan yönlerinden ziyade işbirliğine imkân veren kısmı üzerinde yoğunlaşmak, hem NATO üyesi ülkelerin çıkarlarına hizmet edecek, hem de küresel alanda enerji güvenliğine yönelik ortak bir dil geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu çerçevede, özellikle NATO'nun harekât kabiliyetini geliştirmeyi amaçlayan ve enerji güvenliği ile ilintili doğrudan çalışmalar yapmak üzere Litvanya'da Temmuz 2012'de bir Enerji Güvenliği Mükemmeliyet Merkezi (NATO Energy Security Center of Excellence) kurulması da, NATO'nun üye ülkeler ile ortaklar arasında konuya yönelik ortak ve kapsamlı bir bakış açısı oluşturulması adına önemli bir adımdır.

2012 Şikago Zirvesi ve Sonrası

20–21 Mayıs 2012'de NATO'nun son zirvesi olan Şikago'da bir araya gelen devlet ve hükümet başkanlarının NATO'nun geleceği üzerine yaptıkları değerlendirme "akıllı savunma" (smart defence) olgusunu gündeme getirmiştir. Uluslararası ekonomik kriz ile Arap Baharı gibi NATO'yu yakından ilgilendiren bölgesel değişimlerin etkisi altında, üye ülkelerin savunma bütçelerinin kısıtlanması ve birbirini tekrar eden savunma girişimlerinin önüne geçilmesi adına önemsenen yeni konsept, enerji güvenliği alanında da kendisini göstermiş-

tir. Burada akıllı güvenlikle sınırlı kaynakların olabildiğince etkin (efficient and effective) biçimde kullanılması kastedilmektedir. Konuya enerji açısından bakıldığında, yeni dönemde NATO açısından ortak görev güçlerinin kurularak enerji altyapısının korunması, kaynak talebinin geleneksel enerji kaynaklarına ihtiyacın azaltılması yoluyla çeşitlendirilmesi, enerji tasarrufu gibi başlıklar öne çıkmaktadır. Nitekim NATO, yeni dönemde enerji ile ilgili biçimde çevre konularıyla da ilgileneceğinin sinyallerini vermektedir.

Zirve bildirgesinde enerji güvenliği konusu kapsamlı bir paragrafla ele alınmıştır. Paragrafın başında önceki zirvelerde vurgulanan noktalar tekrar öne çıkartılarak “Sürekli ve güvenilir enerji arzı, enerji kaynak, sağlayıcı ve güzergâhlarının çeşitlendirilmesi ile enerji ağlarının birbirlerine bağlanması kritik öneme sahiptir” denilmektedir.

İttifak üyeleri ilk defa bu bildirmede, yukarıda belirtilen enerji güvenliği konularının ulusal hükümetlerin sorumluluğu olduğunu belirtmekle birlikte, NATO'nun da diğer uluslararası örgütler gibi konuyu yakından izlediğine vurgu yapmaktadırlar. Ayrıca NATO'nun şimdiki kadar enerji güvenliği alanındaki gelişmeleri yakından izlediği ve bundan sonra da izlemeye devam edeceği belirtilmektedir. Paragrafın devamında NATO'nun ek katkı sağlayabileceği alanlarda yoğunlaşacağı belirtilerek bu alanların neler olacağı sıralanmaktadır:

Bu amaç doğrultusunda birliklerimizin enerji etkinliğini önemli ölçüde geliştirmek, kritik enerji altyapısının korunmasını sağlayacak yeterliliğimizi artırmak ve tek tek olaylar özelinde ortaklarımızla danışarak yürüttüğümüz yardım faaliyetlerimizi artırmak için çalışacağız.

Kısaca enerji güvenliği konusunun siyasi boyutu, jeopolitik ve stratejik yönleri nedeniyle sorun yaratan bir hal alma potansiyeli taşımaktadır. Ekonomik boyut ise fiyat dengeleri, ticari ilişkiler ve özel şirketler gibi unsurları barındırmakta ve özellikle de petrol piyasasını uluslararası dengeler belirlemektedir. NATO, bu iki boyutu da dikkate almakla birlikte, işbirliği ve uzlaşmayı öne çıkartan, böylece üye ülkelerin ve ortakların çıkarlarına hizmet eden enerji güvenliğine pozitif, sınırlı ve doğru biçimde odaklanmış bir rol edinmesi mümkündür ve gereklidir.

Sonuç

Enerji güvenliğine yönelik ortaya çıkacak herhangi bir tehdidin/riskin NATO üyesi ülkelerden herhangi birinin ya da bir kısmının istikrar ve güvenliğini tehdit etmesi ihtimali ortadadır. Bu durum, enerji güvenliği konusunu NATO'nun gündem başlıklarından birine dönüştürmektedir. Bu bağlamda enerji güvenliğinin askeri ve güvenlik boyutu olduğu aşikârdır. Bu boyutta askeri müdahale, terörizmle mücadele ve askeri koruma görevleri gibi başlıklar karşımıza çıkmaktadır. Enerji güvenliğinin sivil boyut olarak niteleyebileceğimiz boyutunda ise doğal ve insan kaynaklı felaketslere ve kazalara yönelik alınacak önlemler ve bunların yaşanması sonrasında yürütülecek faaliyetler yer almaktadır. Bu boyutlarda NATO'nun üye ve ortaklara sağlayabileceği desteğin önemli olduğu görülmektedir.

Yukarıda da değinildiği üzere NATO üyesi ülkeler genelde enerjiyi tüketen fakat yeterli kaynağa sahip olmayan ülkelerdir. Türkiye gibi bazı üyeler ise hızla büyüyen ekonomileriyle enerjiye yönelik artan ihtiyaçlarının yanı sıra coğrafi konumları nedeniyle de geçiş (transit) ülkesi olarak dikkat çekmektedirler. Diğer yandan NATO, Barış İçin Ortaklık Programı çerçevesinde Azerbaycan gibi Hazar kıyısındaki üreticilerle ya da Orta Asya cumhuriyetleriyle; Akdeniz Diyalogu ve İstanbul İşbirliği Girişimi çerçevesinde Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleriyle; NATO-Rusya Konseyi bağlantısıyla AB'nin en büyük enerji sağlayıcısı konumundaki Rusya ile NATO-Ukrayna ve NATO-Gürcistan konseyleri gibi yapılanmalarla da diğer geçiş ülkeleriyle yoğun bir ilişkiler ağı geliştirmiştir. Bu ilişkilerin enerji güvenliği konusunu, Stratejik Konsept'te de yer aldığı üzere çok farklı boyutları kapsar biçimde NATO'nun gündemine taşıdığına şüphe yoktur.

NATO, enerji güvenliği bağlamında bölgesel boyutları (Karadeniz, Hazar, Güney Doğu Akdeniz ve Ortadoğu vb) öne çıkartan küresel bir işbirliği ortamı/mekanizması yaratabilir. Teknoloji transferinden askeri işbirliğine kadar varan geniş bir yelpazede, ittifak üyeleri, ortaklar ve ilgili uluslararası aktörleri bir araya getirmeyi hedefleyen bu tür bir yaklaşım, yeni Stratejik Konsept'in doğasıyla da uyumlu olacaktır. Bu çerçevede enerji güvenliği konusu, NATO'nun Açık Kapı (Open Door) politikasının amaçlarına hizmet edebilecek bir ana başlık olarak ortaya çıkmaktadır. Enerji güvenliği konusu NATO'nun son dönemde oluşturduğu mekanizmalar içinde ve arasında NATO'nun rolünü artırmaya ve kimliğini meşrulaştırmaya hizmet edebilecek bir işbirliği alanına dönüştürülebilir.

Yeni Konsept'in savunma ve caydırıcılık başlığı altında NATO'ya verdiği görev, elindeki tüm imkân ve kabiliyetleri (full range of capabilities) kullanarak NATO üyesi ülkelerin/halkların güvenliğine (safety and security) yönelecek her türlü tehdide karşılık gerekli önlemleri alarak, tehdidi caydırmak ve savunmaktır (deterrence and defence). Savunma ve caydırıcılık Konsept'in ana başlıklarıdır. Enerji güvenliği de NATO'nun karşı karşıya bulunduğu yeni tehditlerden bir tanesi olarak anılmaktadır. Bu bağlamda, yeni Konsept'in NATO'nun enerji güvenliğine katkı sağlayacak imkân ve kabiliyetleri geliştirmesini öngördüğü belirtilmelidir.

Bu beklenti, caydırıcılık ve savunma konusunun bir diğer başlığı olarak belirginleşen terörizmle mücadele konusuyla da ilintilidir. NATO'nun uluslararası terörizmle mücadele konusunu da aynı hassasiyetle ele aldığı görülmektedir. Kritik altyapının korunması, terörizmle mücadele ve enerji güvenliği konuları tam da bu noktada iç içe geçmekte ve NATO açısından üye ülkeleri, ortakları ve muhtemel komşuları da kapsayan zorunlu ve meşru bir işbirliği alanını karşımıza çıkartmaktadır. Kriz yönetimi de dâhil olmak üzere NATO'nun sorunların her boyutunda elindeki imkân ve kabiliyetlerle süreçlerin bir parçası olması zorunluluğu oluşmaktadır.

Tüm bu tehditleri ve bunlara karşı alınabilecek önlemleri kapsamlı biçimde değerlendirebilecek ve bu çerçevede koordinasyon sağlayabilecek, gerekli tecrübe, bilgi birikimi ve kapasiteye sahip yegâne güvenlik yapılanması olarak öne çıkan NATO'nun, enerji güvenliği konusunu güvenlikleştirmeden bir işbirliği konusuna dönüştürme ve bunu uygulama potansiyeli vardır. Bu da kaçınılmaz olarak NATO'nun doğrudan ve dolaylı biçimlerde, enerji güvenliği konusuna eğilmesi anlamına gelmektedir.

Summary

Energy is one of the essentials in our daily lives. The leading factor that determines quality of life is easy access to energy. Energy security matters because energy is essential to economic growth and human development. Energy security has emerged as an issue of great importance. As well as the traditional aspects of energy security, a myriad of new aspects has emerged and continues to emerge such as tight oil and gas markets, increasing prices, alternative energy sources and their role, the threat of terrorism, instability in some exporting and importing countries, geopolitical rivalries, and the increasing need for energy to fuel economic growth. The concept of energy security is vague. Energy security is an umbrella term that covers many concerns linking energy, economic growth and political power.

NATO leaders recognize that the disruption of the flow of vital resources could affect Alliance security interests. At the Bucharest Summit in April 2008, the Allies noted a report on "NATO's Role in Energy Security," which identifies guiding principles and outlines options and recommendations for further activities. These were reiterated at the Strasbourg-Kehl Summit in April 2009 and the Lisbon Summit in November 2010. there is no agreement on the definition of energy security in NATO as it differs based on each country's needs; however, there is a paragraph in the NATO concept from 2010 that states the importance of energy security, and in 2012 there was further agreement that NATO wants to be involved in energy security and energy efficiency of military forces.