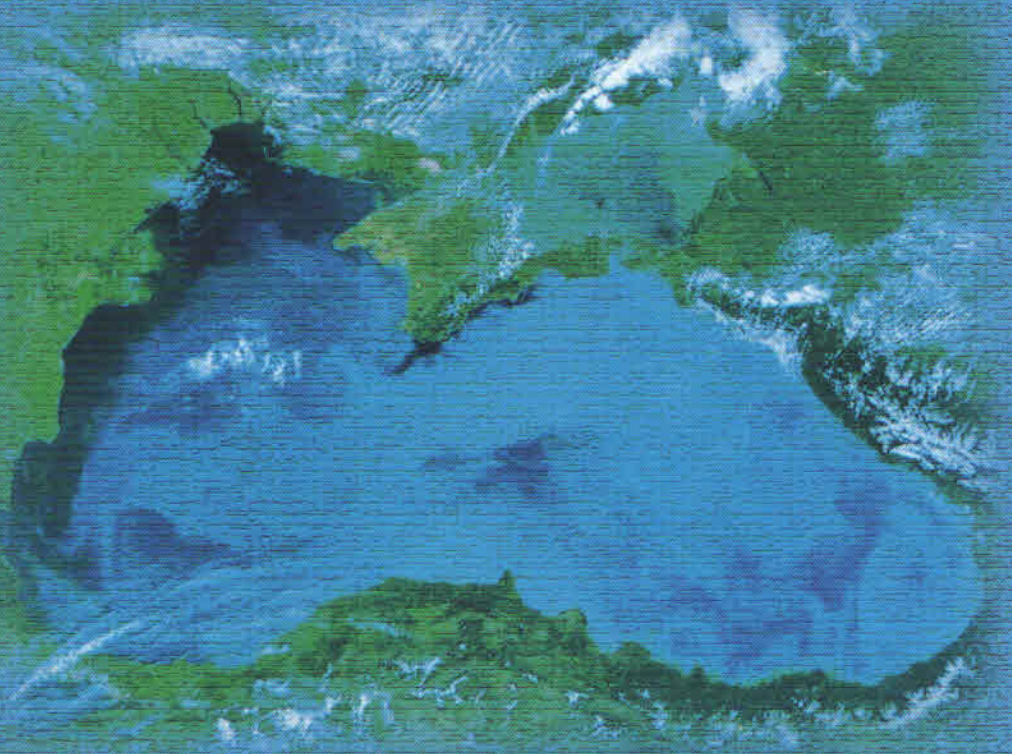


Editörler

Prof. Dr. Hasret ÇOMAK / Doç. Dr. Caner SANCAKTAR

Yrd. Doç. Dr. Volkan TATAR / Dr. Burak Şakir ŞEKER

KARADENİZ JEOPOLİTİĞİ



BETA 

Yayın No: 3654

İşletme-Ekonomi Dizisi: 922

Karadeniz Jeopolitiği

Editörler:

Prof. Dr. Hasret Çomak

Doç. Dr. Caner Sancaktar

Yrd. Doç. Dr. Volkan Tatar

Dr. Burak Şakir Şeker

Birinci Baskı: Ocak 2018

ISBN: 978 - 605 - 242 - 082 - 9

Tasarım Uygulama: Gökhan Ayrancı

Kapak Tasarım: Gökhan Ayrancı

Baskı ve Cilt: Ertem Basım Yayın Dağıtım San. Tic. Ltd. Şti.

Eskişehir Yolu 40. Km. Başkent Organize

Sanayi Bölgesi 22. Cadde No: 6,

Malıköy / Sincan / Ankara

(Sertifika No. 26886) (0312) 640 16 23

© 2018 Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.

Tüm hakları saklıdır. Tamamının ya da herhangi bir bölümünün yayıncının yazılı izni olmadan çoğaltılması yasaktır.

Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.

Sertifika No: 16136

Narlıbahçe Sok. No: 11 Cağaloğlu-İstanbul

Tel: (0212) 511 54 32 - 519 01 77 Fax: (0212) 513 87 05 - 511 36 50

www.betayayincilik.com

8. BÖLÜM

ULUSLARARASI KURULUŞLARIN KARADENİZ POLİTİKALARI VE STRATEJİLERİ

Birleşmiş Milletlerin Karadeniz Politikası	
Nuri Gökhan Toprak, Volkan Tatar	789
Avrupa Birliği'nin Karadeniz Stratejisi ve Politikaları	
Halil Erdemir	795
Avrupa Birliği'nin Karadeniz Bölgesine Yönelik Politikasının Güvenlik Boyutu	
Giray Saynur Derman, Karakoz Zhumabekova	807
Avrupa Birliği'nin Kafkasya Politikası ve Karadeniz	
Adnan Seyaz	817
Avrupa Birliği'nin Karadeniz Politikası Bağlamında Bulgaristan ve Romanya'nın Birliğe Katılımı	
Buse Öner	827
NATO'nun Karadeniz Uygulamaları	
Dinçer Bayer	841
Bağımsız Devletler Topluluğu	
Zafer ADIGÜZEL	849
21. Yüzyılda Karadeniz Jeopolitiği Bağlamında Jeostratejik Bir Yapılanma Olarak Şanghay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ)	
Sina Kısacak, Şeniz Denizelli	857
21. Yüzyılda Karadeniz Jeopolitiği Bağlamında Rusya Federasyonu'na Rakip Bir Oluşum Olarak GUAM	
Sina Kısacak	889
Kuzey Atlantik İşbirliği Konseyi / Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi ve Karadeniz	
Ahmet Sapmaz	919

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAFKASYA POLİTİKASI VE KARADENİZ

Adnan SEYAZ*

Giriş

Ermenistan, Gürcistan ve Azerbaycan'dan oluşan Güney Kafkasya ile Rusya sınırları içerisinde kalan Kuzey Kafkasya, enerji nakil hatları için önemli bir geçiş noktası oluştururken aynı zamanda sıklıkla yaşanan Doğu-Batı gerginliğinde¹ tampon bölge görevi görmektedir. Bu nedenle bölge ile yakından ilgilenen Rusya ile Avrupa Birliği ve ABD Kafkas ülkelerinin bağımsızlıklarını, ülke ve bölge istikrarını önemsemektedir. Bunların yanı sıra Rusya-Ermenistan, ABD-Gürcistan, AB-Gürcistan gibi ikili ilişkilerini kuvvetlendirmek ve Kafkas ülkelerini istikrarlı ancak uluslararası politikada da kendi yanlarında görmek istemektedirler.

Doğu-Batı ilişkileri çerçevesinde değerlendirildiğinde Rusya'nın tarihsel olarak etki alanı olarak gördüğü Doğu Avrupa ve Kafkaslara yönelik bu bakış açısı Avrupa Birliği'ni yeni arayışlara itmiştir. Özellikle Rusya'nın henüz kendini toparlayamadığı 90'lı yıllarda AB ile Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması seviyesine vardığı ilişkileri bölgeye olan ilgisini ortaya koymaktadır. 2000'li yıllara gelindiğinde kendi topraklarında *egemen demokrasi*² kavramı çerçevesinde batı demokrasisi kavramını reddeden bir yönetim oluşturmayı amaçlayan Rusya, Kafkas ülkelerinin de Batı demokrasisini benimseyerek ABD-AB yörüngesine girmesini istememektedir. Buna karşın AB de ilişkilerini daha da derinleştirmeyi tercih etmiş ve 2004 yılında Avrupa Komşuluk Politikası, 2007 yılında Karadeniz Sinerjisi ve 2009 yılında da Doğu Ortaklığı gibi politikalar üretmiş ve bölgeye hitap etmiştir.

AB'nin genişleyebileceği doğal alan Doğu Avrupa, Birliği Kafkasya'ya yakınlaştırmıştır. Aynı zamanda Birliğin her geçen gün artan enerji ihtiyacının transferi ve alternatif güzergâhların geçiş rotası olarak Kafkasya ön plana çıkmıştır. Son dönemde Mart 2014'te Kırım'ın işgali ile başlayan Rusya-Ukrayna gerginliğinin Doğu Ukrayna'da çatışmalarla devam etmesi Rusya'nın 2008 Gürcistan müdahalesi ile birlikte düşünüldüğünde sorunun sadece Kafkasya ile değil aynı zamanda Karadeniz güvenliği ile de ilintili olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, bu çalışmada Rus-

* Ar. Gör.; Kırklareli Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü.

¹ Çıkar çatışmaları tarih boyunca devam eden Türkiye-Rusya, ABD-Rusya, Avrupa Ülkeleri-Rusya Federasyonu ilişkileri çerçevesinde Soğuk Savaş sonrası bölge ülkelerine yönelik farklı politikalar ve bunun bir sonucu olan Rusya'nın 2008 Gürcistan müdahalesi örnek gösterilebilir.

² Egemen Demokrasi kavramı daha önce metinlerde rastlanılsa da ilk defa Şubat 2006 yılında Vladislav Surkov'un kullandığı ve uluslararası siyasette Vladimir Putin'in Rusya'da Batı demokrasisi karşısında oluşturmak istediği sistemdir. Bu sistemde Batı demokrasilerinde gördüğümüz liberal ekonomi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, ifade özgürlüğü gibi değerler 'devlet' tarafından ülke çıkarları çerçevesinde sınırlandırılmaktadır.

ya'nın yeniden bölgede kendisini hissettirdiği 2000 yılı sonrası dönemde AB'nin Kafkasya politikası değerlendirilecek ve Karadeniz güvenliği çerçevesinde ele alınacaktır.

AB Dış Politikası

Kömür-Çelik topluluğu olarak ortaya çıktığı 50'li yıllardan sonra Avrupa'da ekonomik işbirliği temeli üzerine barışa dayalı bir siyasi sistem inşa eden Avrupa Birliği bölgesel bir aktör olmuştur. Süper güç olma potansiyelini barındırsa da üye ülkelerin farklı çıkarları tek potada eritilemediğinden Lizbon Anlaşması'nın içerdiği yeni bazı düzenlemeler hayata geçirilse de AB bu hevese sahip değil gibi görünüyor. Bir başka ifadeyle, Christopher Bickerton'ın belirttiği gibi, AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası uluslararası siyasetteki kaygılarla değil de AB'nin Konsey, Komisyon ve Parlamento gibi kurumlarının iç mücadelesi sonucunda kurulmuştur ve Birliğin bir bütün olarak hareket edeceği görüşüne kuşkuyla bakılmalıdır.³

Rusya'nın Gürcistan müdahalesi, Arap Baharı, Suriye İç Savaşı gibi krizlerle karşı karşıya kalan AB, karar alma mekanizmasındaki problemler nedeniyle farklı görüşteki üyeleri bypass edememektedir. Bu durumda AB Dış Politikası ikinci planda kalmakta ve üyelerin dış politika tercihleri etkili olmaktadır.⁴ Dolayısıyla, AB hukukunu oluşturan temel anlaşmalar ve uluslararası siyasette etkisiz kalan Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi gibi kişilere değil de AB'nin mevcut sorunlara verdiği tepkilere bakarak AB Dış Politikası daha doğru anlaşılacaktır. Bu çerçevede AB'nin Kafkasya Politikası da Soğuk Savaş sonrası dönem Kafkasya ve Karadeniz Bölgesinde oluşan krizlere bakarak değerlendirilmelidir. Bu kriz anlarında AB'de her zaman ağırlığını hissettiren Fransa, Almanya ve İngiltere'nin⁵ tutumu belirleyici olmakta ve AB dönem başkanı ile Dış İlişkiler Yüksek Temsilcisinin tutumu da hesaba katılmalıdır.

AB'nin Kafkasya Politikasının analizinde gözden kaçırılmaması gereken bir diğer nokta da hedeflenen bölgenin bir bütün olmamasıdır. Kafkasya diye adlandırdığımız bölgenin kuzeyi Rusya sınırları içerisinde kalmaktadır. Güney Kafkasya ise Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan'dan oluşmaktadır ve bu ülkelerin her biri farklı dış politika tercihlerine sahiptir. Doğal olarak bölgeye bakarak dış politikasını geliştiren Avrupa Birliği'nin Kafkasya politikası da ülke bazında değişmektedir. Bu ülkeler tıpkı Ukrayna'da geçen birkaç yıl içerisinde olduğu gibi bazı dönemlerde AB bazı dönemlerde ise Rusya odaklı dış politika takip etmekte ve AB veya Rusya kaynaklı girişimlere farklı zamanlarda farklı cevaplar vermektedirler.⁶

Saakaşvili liderliğindeki Gürcistan'ın 2004-2013 yılları arasında NATO üyeliğini amaçlaması ve AB üyeliğini bir numaralı gündem maddesi yapması, ancak, 2008 müdahalesi sonrası bu politikanın değişmek zorunda kalması buna örnek verilebilir.⁷ Ermenistan ise Avrasya Ekonomik Birliği üyesi bir ülke olarak aynı zamanda Doğu Ortaklığı konusunda da hevesli bir ülke görünümü

³ Christopher J. Bickerton, *European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality*, Basinstoke, Palgrave, 2011, s. 119.

⁴ Antonia Colibasanu, "Decision-making and Disarray in the EU", *Euractiv*, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/opinion/decision-making-and-disarray-in-the-eu/> (Erişim02.08.2017).

⁵ 23 Haziran 2016'da gerçekleşen Brexit referandumu sonrası İngiltere'nin Birlikten çıkışının en az 2 yıl sürmesi beklenmektedir.

⁶ Jos Boonstra and Laure Delcour, "A Broken Region: Evaluating EU Policies in the South Caucasus", *FRIDE*, No. 193, January 2015, s. 2.

⁷ Buradaki esas problem 2014 Ortaklık Anlaşması'nın toprak bütünlüğünü tanımasına rağmen Gürcistan'ı bir Doğu Avrupa ülkesi olarak tanınamaması ve üyelik perspektifi sunmamasıdır. Üyelik perspektifi verilmemesi ve toprak bütünlüğünün tanınmasından bahsedilse de Güney Osetya'nın Rusya tarafından kontrol edilmesi sebebiyle Gürcistan AB'ye mesafeli durmuştur.

çizmektedir.⁸ Serbest ticaret gereklerini bir bir yerine getiren ülke Yukarı Karabağ sorunu nedeniyle AB ile problemler yaşamaktadır.

Azerbaycan ise Ermenistan'a göre AB ile daha iyi ilişkiler içerisinde. Enerji alanında daha fazla işbirliği talep eden Azerbaycan'a AB'nin cevabı ise demokrasi ve insan hakları alanında kendini geliştirmesi yönünde olmaktadır.⁹ Ancak bu AB dış politikası bu ülkeye karşı yaptırımlara dönüşmemiştir. Azerbaycan'ın AB'ye Doğu Avrupa ülkeleri gibi yakın olmaması, Rusya'ya enerji bağımlılığı problemi yaşayan AB'nin alternatif kaynak ve güzergâh arayışlarında Azerbaycan'ın oldukça önemli bir konumda yer alması, ayrıca jeostratejik çıkarları¹⁰ sebebiyle tercih edilebilir olması AB'yi yaptırımdan çok işbirliğine yönlendiriyor.

Bölge ülkelerinin farklı dış politika tercihleri ve AB'nin zaman zaman farklı ülkelere uyguladığı farklı politikalar¹¹ bu ülkelerin AB'ye olan yakınlıklarını da etkilemektedir. Örneğin, 2017 yılı içerisinde AB'ye vize serbestisini elde eden Gürcistan bu konumda tüm problemlere rağmen en önde görünürken Ermenistan aynı süreçte ilerliyor. Azerbaycan ise hayli geride kalmış durumdadır. Kafkasya'yı aşırp Karadeniz bölgesine bakacak olursak Bulgaristan ve Romanya'nın AB üyeliğini yıllar önce elde etmeleri, Ukrayna'nın ise stratejik konumu gereği AB'nin öncelikleri arasında yer alması göze çarpmaktadır. Kırım işgali ve Ukrayna'nın doğusundaki istikrarsızlık sonucunda çıkmaza giren Ukrayna'nın AB üyeliği bu ülkeyi de Batıya yakınlaşma noktasında zor durumda bırakmıştır.

Bu şartlar altında bizim yapabileceğimiz tespit AB'nin ticari anlaşmalar ve ortaklık politikalarının yanı sıra Kafka bölgesi ülkeleriyle olan ilişkilerini toplumlar arası ilişkiler düzeyinde güçlendirmesi gerektiğidir. AB'nin bölgeye yönelik teknik açıklamalarını tespit ettikten sonra toplumlararası ilişkiler boyutunda neler yapıldığı ve neler yapılması gerektiği konusuna değineceğiz.

AB'nin Bölgeye Yönelik Politikaları

Avrupa Birliği hukukunu oluşturan anlaşmalarda tespit edilen *ortak değerler*¹² sadece Birlik içerisinde değil Birlik'e komşu ülkelerde de mümkün olan en üst derecede sahiplenilmesi hem AB'nin hem ilgili bölgenin hem de uluslararası politikada istikrar ve güvenliğin teminatı olarak görülmektedir. Bu sebeple de AB'nin genişlemesi sürecinde ilgili ülkeler için politikalar üretilmiştir. Ortak değerler Birlik'e üyelik öncesinde mümkün olduğu kadar hedef ülkede sahiplenilmiş ve üyelik sonra gerçekleşmiştir. 28 üyeye ulaşan AB'de üye ülkelerde yaşanan mali krizler, sendirme kapasitesi, Brexit süreci ve uluslararası politikada yaşanan yeni bir Soğuk Savaş-III. Dünya Savaşı tartışmaları sonucunda yeni bir genişleme hayli zor görünmektedir. Tam da bu sebeple AB, komşu ülkelerde ortak değerlerini benimsetmek ve bir cazibe merkezi olmak için bölge bazında projeler ve politikalar üretmektedir. Avrupa Komşuluk Politikası (2004), Karadeniz Sinerjisi (2007) ve Doğu Ortaklığı (2009) politikaları Kafkasya bölgesini içeren politikalaradır.

⁸ Bu iki seçenek *mutually exclusive-karşılıklı dışlayan* olarak tanımlanabilir ancak Ermenistan tarafından aynı anda değerlendirilmektedir.

⁹ Jos Boonstra and Laure Delcour, a.g.e., s. 3.

¹⁰ Azerbaycan'ın sektüler, ılımlı Şii nüfusu AB için ülkeyi bölgede önemli bir konuma sokmaktadır.

¹¹ Örneğin, Güney Osetya'nın Rusya'nın müdahalesi sonrası Tiflis'in kontrolünden çıkması AB'nin toprak bütünlüğünü sağlayamayan bir Gürcistan ile müdahale öncesi olduğu gibi ilişkilerini sürdürmesi beklenmemelidir.

¹² AB Ortak Değerleri, insan hakları ve insan itibarına saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik ve hukukun üstünlüğü olarak ifade edilmiş ve bu değerleri kabullenmeyen hiçbir ülkenin AB'ye ait olamayacağı kabul edilmiştir. Avrupa'da bu değerlerin savunulması AB'nin esas amacı olarak belirlenmiştir. Kaynak: <http://europarlamenti.info/en/values-and-objectives/values/> (Erişim 25.07.2017).

Avrupa Komşuluk Politikası (ENP, 2004)

2003 yılında genişleyen AB'nin yeni komşuları ile olan ilişkilerine dair stratejisini ortaya koyan ENP komşu ülkelerle¹³ üç alanda işbirliği öngörmektedir:¹⁴

- a) Siyasi, insani, sivil ve kültürel alan,
- b) Güvenlik alanı,
- c) Sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınma.

Bu politika yoluyla AB çevresinde dostluk ağı örmüş olacaktır. 3P'ye atıfla yakınlık, refah ve yoksulluk (proximity-prosperity-poverty) konularında ilerleme kaydetme amacı taşıyan işbirliği ile bu ülkelerde istikrar ve güvenlik sürdürülebilir kılınacak, ancak; ülkelerin AB'nin doğal-potansiyel üyeleri olacağı anlamına da gelmeyecektir.¹⁵

Bu çerçevede Gürcistan'da gerçekleşen ve Saakaşvili'yi iktidara getiren 2003 Gül Devrimi AB tarafından olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir.¹⁶ ENP kapsamında Gül Devrimi ile reform hareketine başlayan Gürcistan'a destek verilmiş yargısal reformun gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere ülkede *Hukukun Üstünlüğü Misyonu*¹⁷ kurulmuştur. 2005 yılında kapatılan misyonun çeşitli yasaların hazırlanmasından yargının yapısal anlamda reformuna kadar önemli alanlarda çalıştığı ve başarılı bir dönem sonucunda ENP kapsamında bir strateji belirleyerek görevini sonlandırdığı bilinmektedir.¹⁸ Gürcistan'ın ülke ve bölge istikrarı açısından AB'nin desteğini istediği bir diğer alan Güney Osetya sınır kontrollerinin AB tarafından yapılmasıdır. Bunun yanı sıra 2008 müdahalesi sonrası hızlı bir şekilde AB Gözleme Misyonu (EUMM)'nin kurulması ve Güney Osetya sınırına yakın bölgelerde Rus askerinin tamamen çekildiğinin teyit edilmesi görevini gerçekleştirerek çalışmaya başlaması da AB'nin komşuluk politikası hedefleriyle uyumludur. Bu misyon ile 200 civarı gözlemci Gori, Mtskheta ve Zugdidi ofislerinde çalışmaktadır ve bu misyonda geçen yıl itibarıyla 18,3 milyon Euro¹⁹ kaynak harcanmıştır.²⁰

Ermenistan ENP'yi dış politikasının olmazsa olmaz bir parçası olarak görmektedir. Türkiye ve Azerbaycan ile diplomatik ilişkileri olmayan Ermenistan Rusya'nın kendi üzerindeki ağırlığını dengelemek amacıyla AB ile ilişkilerini kullanmaktadır. Rusya ile ekonomik ve askeri işbirliği kendisini bu ülkeye bağımlı hale getiren Ermenistan, askeri gücü ve enerji kozuyla önde olan Azerbaycan ve Türkiye'ye karşı AB üyelik hayalini canlı tutarak Avrupa'ya yaklaşmak istemektedir.

¹³ AB Komşuluk Politikası, Sovyetler Birliği'nden ayrılan altı ülke (Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Moldova, Ukrayna) ile Akdeniz Bölgesinden Cezayir, Mısır, İsrail, Libya, Lübnan, Ürdün, Suriye, Fas ve Tunus ile Filistin Otoritesini içermektedir.

¹⁴ "European Neighbourhood Policy (ENP)" 21 Aralık 2016, **European Union External Action** https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp_en (Erişim 27.08.2017).

¹⁵ Sanda-Daniela Alexeiciuc and Kirill N. Babichenko, "The EU's Neighbourhood Policy Towards the Southern Caucasus: Searching for Commonality in a Patchy Scenario", **Baltic Journal of Law & Politics**, Vol. 6, No. 2, 2013, s. 81.

¹⁶ A.e.,s. 88.

¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: "EU Rule of Law Mission to Georgia", **EU Delegation to the UN**, <http://eu-un.europa.eu/eu-rule-of-law-mission-to-georgia/>, Erişim (31.07.2017)

¹⁸ Briefing by the Head of Mission on the Successful Conclusion of EUJUST THEMIS, **EU Council Secretariat**, THE/03, July 22, 2005; İçinde: Alexeiciuc ve Babichenko, s. 88.

¹⁹ ENP kapsamında 2014-2020 dönemi için ayrılan bütçe 15 milyar Euro'dur.

²⁰ "EU Monitoring Mission in Georgia: Towards Security. Building Confidence." http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/pdf/facsheet_eumm_georgia_en.pdf (Erişim 01.08.2017).

Azerbaycan da tıpkı Ermenistan gibi hem Rusya hem de AB ile ilişkilerini dengede tutmayı amaçlamaktadır. Ancak, Ermenistan bölge sorunlarına AB müdahalesini bölgesel izolasyonunu kırarak bir araç olarak görürken Azerbaycan ise AB müdahalesini gerektirecek bir durum olmadığını düşünmektedir ve AB'den de herhangi bir isteği olmamıştır.²¹

Yukarı Karabağ problemi ve Ermenistan ile çatışmalar yaşayan Azerbaycan ve Türkiye ve Azerbaycan tarafından köşeye sıkışmış hisseden ve Rusya'ya bağımlı Ermenistan AB'yi rahat bir nefes alacakları coğrafya olarak görmektedir. AB sürecine hevesli bu iki Birlik dışındaki ülkeyi demokratik geçiş sürecine dâhil etmek ve burada tutmak, zayıf yönetim, siyasi istikrarsızlık ve sosyo-ekonomik problemlerden olabildiğince uzaklaştırmak küresel aktör olmayı hedefleyen AB için kaçınılmaz bir hedeftir. Bu anlamda AB, uyuşturucu trafiğini önlemeden, teröre karşı mücadele, enerji nakil hatlarının güvenliği ve yolsuzlukla mücadeleye kadar birçok alanda Azerbaycan ve Ermenistan ile işbirliği yapmaktadır. Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde devam eden ilişkiler yoluyla 2014-2017 programı içerisinde eylem planları yoluyla Azerbaycan'a 77 ile 94 milyon Euro arasında kaynak sağlanmıştır.²² Bu destekler bölgesel ve kırsal kalkınma, adalet alanında yapılan reformlar ve eğitim ve beceri geliştirme alanlarını kapsamakta ve her yıl yayınlanan raporlar ile faaliyetler tespit edilmektedir.²³ Aynı dönemde Ermenistan için ise özel sektörün kalkınmasını sağlamak ve kamu idaresi ile adalet alanında yapılacak reformlar için 140 ile 170 milyon Euro arasında kaynak harcanmıştır.²⁴

Karadeniz Sinerjisi (2007)

Avrupa Birliği genişlemeler sonucunda Bulgaristan ve Romanya gibi Karadeniz'e kıyı ülkeleri bünyesine katmıştır. Karadeniz'e en uzun kıyı şeridinde sahip ülke olan Türkiye'nin adaylık sürecinin devam ediyor olması ve Ukrayna ve Güney Kafkasya Ülkeleri ile AB'nin birbirleriyle ilgilenmesi Birlik'i bir *Karadeniz Gücü* haline getirmektedir.²⁵ 90'lı yıllarda Avrupa kıtasında yaşanan etnik savaşları önleyemeyen Birlik bunun gibi problemlerin tekrar ortaya çıkmasını engellemek istemiştir. Bölgede yaşanan etnik milliyetçilik, yolsuzluk, yoksulluk, kötü yönetim ve çevre sorunları gibi sorunlara bir cevap üretmek amacıyla 2007 yılında *Karadeniz Sinerjisi*²⁶ oluşturuldu.

Karadeniz Sinerjisi AB'nin bölgesel politikalar yaklaşımının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Tabandan yukarıya bir girişim olarak görülmesi gereken bu politika ile hedeflenen şey bölge ülkeleri vatandaşlarının doğrudan hissedeceği çevresel sürdürülebilirliği sağlamaktır. Bu bağlamda denizcilik işleri, balıkçılık, deniz taşımacılığı, sivil toplum, eğitim, araştırma alanları ve enerji gibi

²¹ Sanda-Daniela Alexeiciuc and Kirill N. Babichenko, a.g.e., s. 98.

²² "Azerbaijan", European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/azerbaijan_en, (Erişim05.08.2017).

²³ 2016 yılı Azerbaycan Yıllık Eylem Planına buradan erişebilirsiniz: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2016_c20174859final_annual_action_program_for_azerbaijan_technicalcooperation_-_copy.pdf, (Erişim07.08.2017).

²⁴ "Armenia", European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/armenia_en, (Erişim07.08.2017). 2016 yılı ayrıntılı raporuna buradan erişebilirsiniz: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2016_c2016_7226_par.pdf(Erişim07.08.2017).

²⁵ Neziha Musaoğlu ve Ertan Efegil, "The EU's Black Sea Synergy", *Trakya Üniversitesi SBE Dergisi*, Aralık 2009, Cilt. 11, Sayı. 2, s. 307.

²⁶ Doğu Ortaklığı Politikasına da dâhil olan Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna ile aday ülke Türkiye'nin yanı sıra Rusya da KS'de önemli aktörlerdir.

konularda işbirliği²⁷ yapılmaktadır.²⁸ Benzer görünen Doğu Ortaklığı Politikası içerdiği ülkeleri AB'ye yakınlaştırmayı hedeflerken Karadeniz Sinerjisi ise Karadeniz bölgesinde bir işbirliği ağı yaratmayı amaçlamaktadır.

Karadeniz Sinerjisi hem tarihsel hem de güncel bazı sorunlar yüzünden hedeflerini gerçekleştirmede problemler yaşamaktadır. Türkiye-Yunanistan, Azerbaycan-Ermenistan, Ukrayna-Rusya arasındaki tarihsel gerginlikler ve her bir ülkenin etkinliğini artırma amaçları işbirliği girişimlerini zayıflatmaktadır.²⁹ Aynı zamanda sinerji kapsamında bulunan üyeler NATO üyeliği/üye olmaması, farklı bölgesel aidiyetler gibi sebeplerle zaman zaman karşı karşıya gelmekte ve sinerjinin ülkeleri aynı kavramlar ve projeler üzerinde bir araya getirme amacına ters düşen gelişmeler de yaşanabilmektedir.³⁰ AB'nin de tek ses olmakta zorlandığı gerçeğini göz önüne alırsak Karadeniz Sinerjisi ve benzeri girişimlerin Kırım'ın işgali, Ukrayna-Rusya arasında devam eden gerginlik, Türkiye-AB arası ilişkilerin gerilmesi gibi güncel sorunlar ile baş etmesi hayli zor görünmektedir.³¹ Triantaphyllou'nun belirttiği gibi, AB kendi üyeleri arasındaki problemleri çözmenin yanı sıra sinerji ve benzeri politikalarında başarılı olabilmek için öncelikle AB-Rusya, AB-Türkiye, Rusya-Türkiye arasındaki çekişmeleri sonlandırarak tarafları aynı hedef etrafında bir araya getirecek *genel bir anlatı* (common narrative) üretebilmelidir.³² Aksi takdirde, Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan gibi Güney Kafkasya ülkelerine ve diğer hedef ülkelere sunabilecek geçerli ve umut verici bir vizyon sunamayarak cazibesini kaybedecektir.

Doğu Ortaklığı (2009)

Komşuluk Politikasından 6 yıl ve Karadeniz Sinerjisinden 2 yıl sonra gerçekleşen Doğu Ortaklığı³³ politikası Birlik'e yeni katılan yeni üyeler Polonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'ın girişimleri ile ortaya çıkmıştır. Doğu genişlemesinin sonucunda AB ile komşu olan yeni ülkeler ile kurulacak ilişkiler, genişlemelere Rusya'nın vereceği tepki ve enerji alanında Rusya'ya olan bağımlılık sorununun çözülmesi ihtiyaçları Birlik'i bu girişimi hayata geçirmeye yönlendirmiştir.³⁴ *Multilateral Track* (Çok yönlü yol) olarak adlandırılan yöntem ile her ülkenin ihtiyacı

²⁷ AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği tarafından hazırlanan ve balıkçılık alanında tespit edilen kotalar, avlanma alanları, bu alanların denetiminden enerji alanında Güney Gaz Koridoru ile ilgili imzalanan anlaşma ve demokrasi, insan hakları ile sivil toplum örgütlerine dair tespit edilen standartlara kadar birçok alanda gerçekleştirilen faaliyetlere erişmek için ilgili rapora buradan erişilebilir: "Black Sea Synergy: Review of a Regional Cooperation Initiative", *Joint Staff Working Document*, Brussels, 20.01.2015, http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/Joint%20Staff%20working%20document%20-Black%20Sea.pdf, (Erişim 30.08.2017).

²⁸ "Black Sea Energy", *European Union External Action*, 2 Mayıs 2016 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/346/Black%20Sea%20Synergy (Erişim 01.09.2017).

²⁹ Yannis Valinakis, "The Black Sea Region: Challenges and Opportunities for Europe", *Chaillot Papers, Institute for Security Studies*, Western European Union, No. 36 (July 1999).

³⁰ "The Black Sea as a Boundary or Bridge?: Implications of EU and NATO enlargement, and the Regional Security", *Stockholm International Peace Research Institute*, Stockholm, 28 November 2003.

³¹ Karadeniz Sinerjisinin başarı/başarısızlığı üzerine detaylı bir değerlendirme için bakınız: Hatice Yazgan, "Black Sea Synergy: Success or Failure for the European Union?", *Marmara Üniversitesi Siyasal İlimler Dergisi*, Cilt 5, Özel Sayı, Nisan 2017, ss. 67-78.

³² Dimitris Triantaphyllou, "The European Union and the Black Sea Region in Search of a Narrative or a New Paradigm", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 16(3), s. 286-299.

³³ DO Politikası, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Moldova, Ukrayna'yı içermekte ve ülke bazında ilerlemektedir.

³⁴ Narmin Rahimova, "European Neighbourhood Policy and South Caucasus: Shortcomings and Challenges", *Eurostudium*, 2016, s. 161.

göz önüne alınarak geliştirilen politikalarla işbirliği sağlanmaktadır. Örneğin; ticaret anlaşmaları Gürcistan'ın çok işine gelirken Azerbaycan ve Ermenistan için daha az önemde olabilmektedir.

Bu politika ile amaçlananlar arasında özellikle belirtilmesi gereken bir nokta Güney Kafkasya ülkelerinin ve özellikle Azerbaycan ve Gürcistan'ın bir referans noktası olarak alındığıdır. Bu ülkeler enerji bağımlılığı karşısında Rusya'ya hem kaynak hem de güzergâh açısından alternatif oluşturmalarıdır. Dolayısıyla DO içerisinde alınmalarında en önemli etken AB enerji güvenliğidir.³⁵ Son dönemde Ermenistan'ın ortak hava sahası oluşturmaya varan anlaşmaları, Gürcistan'a yapılan 2008 müdahalesinde ülke ve bölgenin ne kadar savunmasız olduğunu ortaya çıkması ve yine son dönemde Azeri-Ermeni çatışmalarının toprak alımı-kaybına varacak düzeye gelmesi bölgenin Doğu Ortaklığı gibi bir platforma ne kadar ihtiyacı olduğunu ortaya koymaktadır. AB'nin de hem kendi güvenliği hem de enerji ihtiyacını düşünerek bölgede istikrarın korunmasının önemi doğrultusunda hareket ettiğini söylemek doğru olacaktır.

Ancak unutulmaması gereken şey bölgedeki anlaşmazlıkların derin kökenleri olduğu ve tarafların uzlaşmak istemedikleridir. Yukarı Karabağ, Abhazya ve Güney Osetya problemleri taraf ülkeler uzlaşma taraftarı olmadığı sürece çözülemeyecektir ki tam da bu sebeple AB halkları birbirine yakınlaştıracak olan öğrenci değişimi, eğitim ve araştırma projelerinde ortaklık, bilgi toplumuna yönlendirme gibi projeler geliştirmektedir.³⁶ Ancak bu girişimlere rağmen hedef ülkelerin beklenen demokratikleşme adımlarını atarken Rusya'nın vereceği tepkiden çekinmeleri³⁷, bölgede çözüm bekleyen problemler, bu ülkelere üyelik perspektifinin verilmemesi gibi sebeplerle Doğu Ortaklığı politikası beklenen sonucu verememiştir. 2014 Kırım işgali ve ne Ukrayna'nın ne de uluslararası toplumun bazı yaptırımlar haricinde bu işgale geçerli bir tepki verememiş olması hedef ülkelerin AB'ye yakınlaşma adına atacakları adımları engellemektedir.

AB'nin Ayrılcı Bölgelerle İlişisini Artırma Politikası

Avrupa Birliği'nin Kafkasya ve geniş Karadeniz bölgesine yönelik politikalarının Rusya etkisi, ülkelerarası çözülmeyen sorunlar nedeniyle çıkmaza girmesi AB'yi farklı arayışlara yönlendirmiştir. Bu engeller sebebiyle bölgeden tamamen uzaklaşmak uzun vadede istikrarsızlık yaratacağı ve AB güvenliğini hem siyasi ve askeri hem de ekonomik ve sosyal açıdan tehdit edeceğinden sadece bölge ülkeleri ile değil ayrılcı bölgelerle de ilişkilerini sürdürme kararı almıştır.³⁸ AB, Bölgedeki Güney Osetya, Abhazya, Yukarı Karabağ, Transdinyester ve 2014 itibariyle de Kırım gibi SSCB sonrası bağımsız ülkelerin kontrolünden çıkarak tartışmalı olan, bağımsızlık ilan eden ya da başka bir ülkenin fiili kontrolüne giren toprak parçalarını da cezbetmek istemektedir.

Neredeyse kendisini tanıyan herhangi bir devlet bulunmayan bu ayrılcı bölgelerin mevcut ülkelerden ayrılmasına engel olamayan AB, burada yaşayan insanların çalışma, okuma ve yurt

³⁵ "EU Action Plans on Armenia, Azerbaijan and Georgia", https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8398/enp-action-plans_en, (Erişim 27.08.2017).

³⁶ Rahimova, a.g.e.,s. 168.

³⁷ 2008 Gürcistan müdahalesi, 2014 Kırım işgali ve sonrasında Doğu Ukrayna'da yaşanan istikrarsızlık bölge ülkelerini tercihlerini yeniden gözden geçirmeye zorlamıştır. Özellikle Ermenistan'ın Rusya ile ortak havası oluşturmaya ve sınır kontrolünü Rusya'nın sağlıyor olması ve gerçekleştirdikleri ortak tatbikat dikkat çekmektedir.

³⁸ Bu politika Aralık 2009 tarihli Tanımama ve Angajman Politikası (Non-recognition and Engagement Policy) olarak adlandırılmaktadır. AB Kafkasya Özel Temsilcisi İsveçli Diplomat Peter Semneby'nin girişimi ile ortaya çıkmıştır. Üye ülkelerin kabullenmesi hayli zaman almıştır. En başarılı olduğu toprak parçası Abhazya'dır. Kaynak: Thomas De Waal, "Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories", *Carnegie Europe*, 17 January 2017.

dışına çıkma gibi ihtiyaçlarının karşılanması gerektiğini ve burada yaşayan insanları bölge otoritesine veya kendisinden güç aldıkları bölgesel güçlerin eline terk etmek istememektedir. 2010 yılında Sabine Fischer tarafından yayınlanan rapora göre AB, Gürcistan'ın toprak bütünlüğüne halel getirilmeden hukuki ve siyasi alan açarak ilişki kurabilmeyi amaçlamaktadır. Burada AB'nin esas amacının çatışma çözümü ya da Rusya ile ilişkilerin düzeltilmesi değil de sadece bölgede var olması ve meşguliyet ile manivela gücünün artırılması olduğuna dikkat etmek gerekir.³⁹ Bu anlamda ayrılıkçı bölgelerin tanınmaması açısından başarılı olduğu söylenebilir. Çünkü Gürcistan örneğinde bu bölgelerin bağımsızlıklarının Kosova ile aynı dönemde gerçekleşmesi AB'nin politikasını kabul ettirmesini zora sokmuştur. Ancak gelinen noktada bu bölgeler Rusya ve Nikaragua gibi birkaç ülke dışında tanınmamıştır.

Bu bölgelerin siyasi istikrarsızlık, çatışma ve suç alanına dönmemesi için AB, altyapı yatırımları, eğitim, ulaşım ve pasaport sorunlarının çözümü gibi konularla ilgilenmektedir. Gürcistan'ın Batısı ile ulaşımı sağlayan demiryolunun yenilenmesi bu projelerden birisidir.⁴⁰ 2008 yılından sonra AB 40 milyon Euro fon ayırarak Abhazya'da:

- a) Yerel hükümet dışı kuruluşları (NGOs) desteklemiş,
- b) Sağlık ve eğitim yatırımları,
- c) Su altyapısı,
- d) Güney Gali'de evlerin yeniden yapımı,
- e) Kayıp insanların bulunması,
- f) Avrupa Bilgi Evi gibi projeler gerçekleştirmiştir.

Ayrıca AB'nin bu girişimleri Gürcü tarafını da cesaretlendirmiş ve 2010 yılında Gürcistan tarafsız pasaport politikasını yürürlüğe sokmuştur. Buna göre, bu bölgelerdeki insanlar ne Rus ne de Gürcü pasaportu olmayan tarafsız bir pasaport olarak seyahat edebilecektir. Ancak bu pasaportların Tiflis'ten verilmesi ve bölgedeki insanların daha kolay alabildikleri Rus pasaportunu tercih etmeleri bu politikayı etkisiz kılmıştır.⁴¹ Ancak bu durumda bile Abhazların pasaportlarında Abhaz Devlet Üniversitesi yazması ve hiçbir AB ülkesinin bu gibi bir prosedürü kabul etmemesi bölge vatandaşlarının olumsuz etkilenmesine sebep olmaktadır.

AB bu politikasını Kırım için de uygulamıştır. Kırım'da Rus otoriteleri tarafından verilen pasaportlar kabul edilmemiş, ancak herhangi bir Ukrayna şehrindeki konsolosluga başvuran ve Ukrayna pasaportunu kullanan kişiler Şengen vizesi alabilmektedir. Bununla birlikte Kırım'daki tüm kamu ve özel kuruluşlar Rus otoritesi altında çalıştığından Erasmus programı veya Horizon 2020 gibi en büyük araştırma ve inovasyon programına katılmamaktadır. Ancak, bu kısıtlamalar kurumları kapsamakta ve hali hazırda AB eğitim programlarında yer alan Kırım'dan gelen Ukrayna vatandaşları eğitimlerine devam edebilmektedir.⁴²

³⁹ De Waal, a.g.e., s. 2.

⁴⁰ Nona Mikhelidze, "Opening the Russian-Georgian Railway Link Through Abkhazia: A Challenging Georgian Governance Initiative", **Core Policy Brief, PRIO**, Oslo, May 2013 http://core.prio.org/files/CORE_Policy_Brief_5-2013.pdf, (Erişim02.08.2017).

⁴¹ De Waal, a.g.e., s. 4-5.

⁴² "The EU Non-recognition Policy for Crimea and Sevastopol: Fact Sheet", Bruxelles, 17 March 2017 https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/22959/The%20EU%20non-recognition%20policy%20for%20Crimea%20and%20Sevastopol:%20Fact%20Sheet, (Erişim07.08.2017).

Sonuç

AB'nin Kafkasya Politikasını şekillendiren politikalar Doğu Genişlemesinin hemen ardından netleştirilmiştir. Rusya'nın henüz tekrar süper güç olarak dünya politikasında boy göstermediği bu dönemde ilk adımları atılan ve ilerleyen yıllarda yeni girişimlerle şekillenen Kafkasya Politikası ile atılan adımların ne kadar değerli olduğu Rusya'nın 2008 Gürcistan müdahalesi ve Mart 2014'te Kırım'ı işgali ile daha da iyi anlaşılmaktadır.

Bölgenin coğrafi olarak Rusya sınırlarında yer alması bölge ülkelerinin iç ve dış politikalarını etkilemekte, bu sebeple de Avrupa Komşuluk Politikası, Karadeniz Sinerjisi ve Doğu Ortaklığı gibi AB politikalarının Rusya-AB, Rusya-Türkiye ve AB-Türkiye ilişkilerine göre şekilleneceği unutulmamalıdır. Bununla birlikte, Türkiye'nin AB'ye aday bir ülke olduğu düşünüldüğünde bölge ülkelerini ve Türkiye'yi de genel bir anlatı (common narrative) etrafında birleştirmek AB'nin görevidir. Avrupa Birliği, Kırım'daki mevcut durum değişmeyeceğinden Rusya'ya uygulanan yaptırımların devam edeceği ve AB-Rusya ilişkileri hatta Batı-Rusya ilişkilerinin düzelmeyeceği düşünüldüğünde teknik konuları aşarak bölge insanların hayatlarına dokunacak ve AB'nin varlığını hissettirecek projelere yönelmelidir. Rusya'ya kısa vadede yaptırımlar dışında bir cevap verilemeyeceğinden bölge ülkelerinin halkları nezdinde AB'nin cazibesini artırmak ve bölgedeki siyasi, ekonomik istikrara katkıda bulunmak son derece önemlidir.