

ÜLKE RAPORU

AUSLANDSBÜRO TÜRKİE
LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de
www.kas.de/tuerkei

Karadeniz Ekonomik İşbirliği; Jeopolitik açıdan hassas bir bölgenin uyum mekanizması

Ukrayna'nın içinde ve çevresinde süren çatışmalar, arka plana düşmüş olan iki uluslararası organizasyonu, AGİT ve Avrupa Konseyi'ni yeniden ön plana çıkardı. AGİT kendisini aktif bir aracı olarak çatışmalara müdahil ederken, Avrupa Konseyi iki ateş arasında kaldı: bir yandan Batılı üye ülkeleri Rusya'nın Avrupa Konseyi'ndeki oy hakkını geçici olarak iptal ettirirken, diğer yandan Rusya, bu kurumu propaganda malzemesi ve açık diplomasi aracı olarak kullandı. Bu iki örgüt ile karşılaştırdığımızda, bölgesel olarak önemli bir organizasyon olan Karadeniz Ekonomik İşbirliği'nin bu çatışmaların sona ermesi için diğer kurumlara göre nispeten daha az girişimde bulunduğu gözlenmektedir. 20 yıllık bir geçmişi olan bu organizasyon birçok kişi tarafından bölgesel işbirliğinin ve karşılıklı iletişimin başarı modeli, karşılıklı anlayışın en üst siyasi düzeyde gerçekleştiği önemli bir diyalog forumu olarak kabul görmektedir.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği'nin on iki üye ülkelerinin hükümetleri, organizasyonun 20. kuruluş yıldönümü olan 2012'de kendilerini takdir eder ifadeleri aşağıdaki şekilde kullandılar:

„[...] through its commitment to enhanced dialogue and pragmatic approach, BSEC has brought together its Member States with different political, economic and social characteristics in a spirit of confidence and constructive cooperation”.¹

Karadeniz bölgesinin diğer organizasyonlarıyla karşılaştırıldığında aralarında en eski ve kurumsallaşmış bölgesel organizasyonu olan KEİ'nin bölgesel uyum için elde ettiği başarılarının yanı sıra zaafı ve olanakları aşağıda irdelenecektir. Bölgenin istikrarı ve güvenliği için KEİ'nin rolü genel olarak ne abartılmalı, ne de hafife alınmalıdır. Mevcut güncel çatışmalı ortamda, örgüt iddialı çalışma ajandasına odaklanmış olup, bölgedeki istikrara katkıda bulunmayı da göz ardı etmemektedir. Bunun için Avrupa Birliği (AB) ile temas kaçınılmazdır.²

¹ BSEC, „Istanbul Summit Declaration on the occasion of the twentieth anniversary of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation,” Istanbul, 26 Haziran 2012, 1, <http://www.bsec-organization.org/documents/declaration/summit/Reports/ISTANBUL%20SUMMIT%20DECLARATION%2026June.pdf> [08.07.2014], 1. Bknz.: Zefi Dimadama et al., „20 Years BSEC. Evolution of Institutions, Evolution in Priorities: Interlinks within the Black Sea Region in a New Era,” ICBSS Xenophon Paper 12 (2012).

² Değerlendirmeye, kaynak ve analiz sonuçlarının yanı sıra, yazarların ekonomik ve sivil toplum proje çalışmaları kapsamında edindikleri deneyimleri de dahil edilmiştir.

AUSLANDSBÜRO TÜRKİE

LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de
www.kas.de/tuerkei

Karadeniz'de hükümetler arası ekonomik işbirliği - çalışma devam ediyor

Doğu-Batı çatışması daha sona ermeden önce, Türkiye, dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın öncülüğünde, Karadeniz bölge ülkeleri için bir hükümetler arası forum oluşturulması fikrini ortaya attı. Bölgenin hükümetleri³ 25 Haziran 1992 tarihinde, Karadeniz Ekonomik İşbirliği'ni zirve kararı ile kurdular. Tüzüğü'nün tüm üye ülkeler tarafından onaylanmasının ardından Karadeniz Ekonomik İşbirliği 1 Ocak 1999 tarihinde uluslararası bir organizasyon statüsüne sahip oldu. Hedefi, birçok ekonomik alanda yapıcı ve verimli işbirliği içerisinde, KEİ bölgesini barış, istikrar ve refah⁴ bölgesi haline dönüştürmektir.

Bu amaç için, kademeli olarak çeşitli organlar oluşturuldu: 1992 yılında kurulan Dışişleri Bakanları Konseyi altı ayda bir toplanan, başkanlığı üye ülkeler arasında rotasyona tabi, başkanlık dönemleri alfabetik sıraya göre değişen bir yapıya sahiptir. 1995 yılında bu yapıya ek olarak kurulan troyka (halef-mevcut başkan-selef) Dışişleri Bakanları Konseyi ile birlikte organizasyonun en üst karar merciidir. Daha sonra kurulan bakanlar ve üst düzey memurlardan oluşan diğer kurullardan (çalışma gruplarından) üstündür. 1994 yılında İstanbul'da, konseyin çalışmalarına eşlik ve koordine eden Uluslararası Daimi Genel Sekreterliği (BSEC PERMIS) kuruldu. Ayrıca, Selanik merkezli Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası'nın (BSTDB) kurulması kararı alındıktan sonra Haziran 1999'da bağımsız Sermaye Enstitüsü olarak ticari faaliyetlerine başlamıştır. BSTDB, Konsey ve Sekreterlik ile 1993 yılında ilk kez toplanmış olan ve 76 ülke delegelerinden oluşan KEİ Parlamenterler Asamblesi (PABSEC) ve kendi bütçesi ile İstanbul'da bulunan KEİ İş Konseyi Daimi Sekreterliğine karşı bağımsız bir ilişki içindedir. Diğer bağlı kuruluşlar 1993 yılında Türk Devlet İstatistik Kurumu içerisinde bir koordinasyon ve enformasyon birimi olarak kurulan istatistik merkezi ve 1998 yılında bir araştırma birimi ve düşünce fabrikası olarak Atina' da kurulan Karadeniz Araştırmaları Uluslararası Merkezi (ICBSS)' dir.

Karadeniz Üniversiteler Ağı (BSUN) 1997 yılında PABSEC'in girişimiyle, Romanya'nın Köstençe kentinden koordineli, bölgedeki yüzden fazla üniversite rektörünün desteğiyle kurulmuştur.

KEİ'nin kurumlarının oluşumu ve yapısı üzerinde inceleme yapıldığında haklı olarak eklektik bir izlenim oluşuyor. Bu izlenimin kaynağı, üyelerin organizasyonun ilk kuruluşundan itibaren verdikleri birbirinden farklı ve değişen anlamlardan kaynaklanmaktadır. Üyelerin ve diğer paydaşların özellikle kendi siyasi ve ekonomik çıkarları doğrultusunda hareket etmelerinin bölgedeki uyuma zarar verdiği öne sürülüyor.⁵

³ On bir kurucu üye arasında sadece kıyı ülkeleri olan Bulgaristan, Gürcistan, Romanya, Rusya, Türkiye ve Ukrayna dışında Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Yunanistan ve Moldova da bulunmaktadır. 2004'de Sırbistan (sonradan Karadağ hariç) on ikinci üyesi olmuştur. Belirli iş alanlarında gözlemci ya da diyalog ortağı olarak Almanya, Polonya, Beyaz Rusya, İsrail, Mısır, İran, Japonya, Güney Kore, ABD ve AB'nin yanı sıra çok sayıda uluslararası kuruluş da bulunmaktadır.

⁴ BSEC, „Charter of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation“, Jalta, 5 Haziran 1998, <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/statutory/charter/Download/CHARTER%20web%20080630.pdf> [08.07.2014], 1f. (kendi tercümesi).

⁵ Bknz.: Panagiota Manoli: The Dynamics of Black Sea Subregionalism (Farnham: Ashgate, 2012).

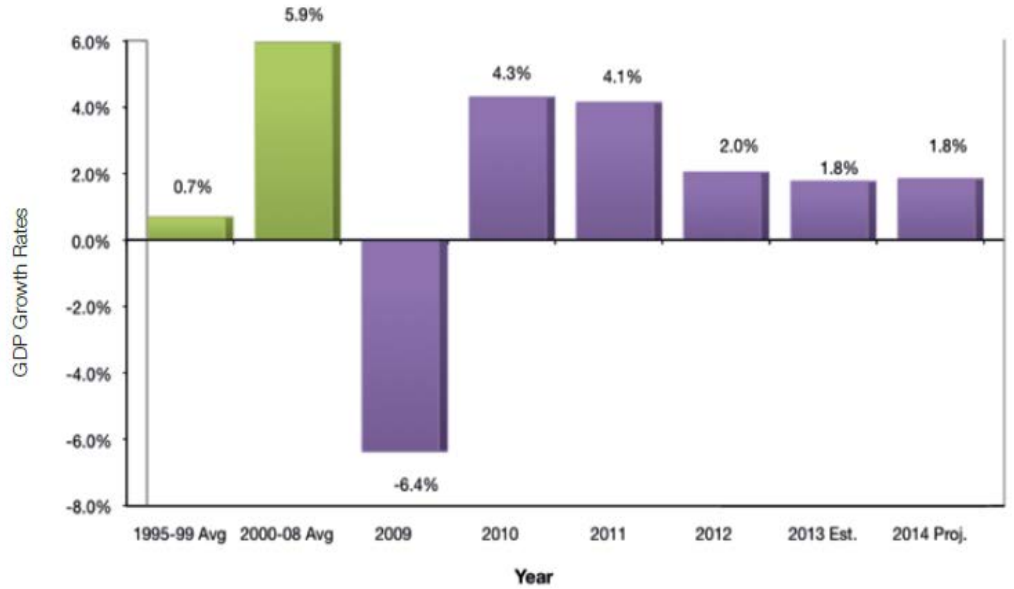
AUSLANDSBÜRO TÜRKİELUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.dewww.kas.de/tuerkei

Geriye bakıldığında, üye devletlerin bölgesel işbirliğine ve ekonomik uyuma uygun bir misyonla uluslararası bir organizasyon oluşturmada başarılı oldukları söylenebilir. İki kurucu üyesi dışında (Yunanistan ve Türkiye) bütün diğer devletler 1990'lı yıllarda komünist-sosyalist döneminin ağır mirası eşliğinde, toplumsal ve siyasi sistemlerini liberalleştirmek ve dünya ticareti akımından uzak kalmış ekonomilerini transfer edip dünyaya açılma faaliyetleriyle başa çıkmak zorundaydılar. Artık küresel ticaretin üçüncü ağır gücü olan AB'nin üyelerinden Bulgaristan, Yunanistan ve Romanya'nın yanı sıra G20 üyelerinden Rusya ve Türkiye, KEİ'nin çatısı altında bir araya geliyor⁶. Ayrıca, KEİ üye ülkelerinin ekonomik verileri istikrarlı bir ilerleme göstermektedir. KEİ bölgesi, 2008 yılının küresel ekonomik ve mali krizine kadar çok yüksek Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH) rakamları sergilemekle birlikte, bölge içi ticaret de önemli ölçüde artmıştır.⁷

Grafik 1: KEİ-bölgenin GSYİH büyüme oranları 1995-2014



Kaynak: Black Sea Trade and Development Bank, „Navigating Through Uncertainty in the Black Sea Region. Annual Report 2013,” http://www.bstdb.org/publications/BSTDB_Annual_Report_2013.pdf [08.07.2014], 12.

⁶ Azerbaycan ve Sırbistan dışında katılmak isteyen tüm devletler, aynı zamanda WTO üyesidir.

⁷ Bknz.: Panagiota Manoli, „Regional cooperation in the Black Sea. Building an inclusive, innovative, and integrative region,” Commissioned paper for the Black Sea Trade and Development Bank, 2014, http://www.bstdb.org/publications/Regional_Cooperation_in_the_Black_Sea.pdf [08.07.2014].

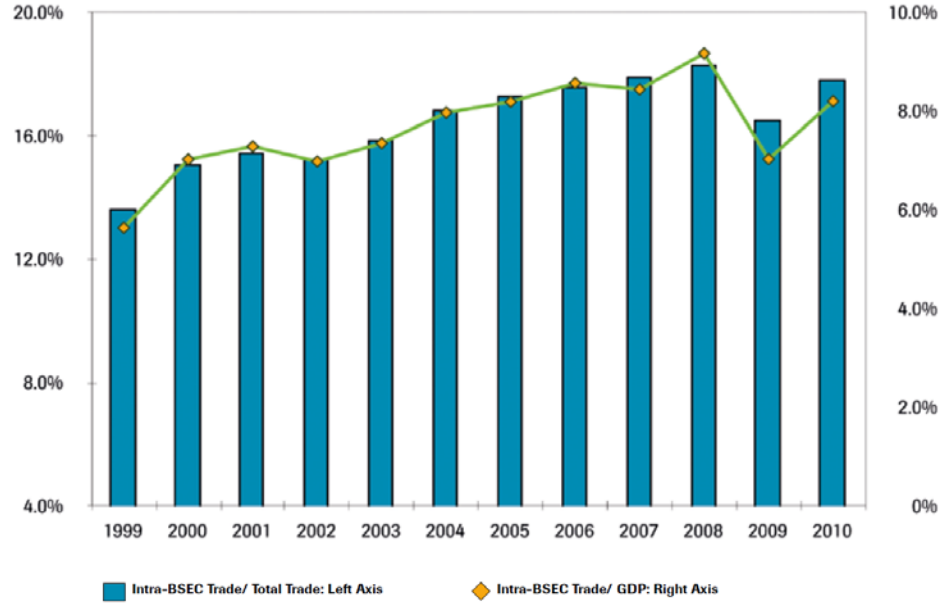
AUSLANDSBÜRO TÜRKİE

LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de
www.kas.de/tuerkei

Grafik 2: KEİ bölge içi ticareti 1999-2010



Kaynak: Black Sea Trade and Development Bank, „The Quest for Economic Growth and Financial Stability. Annual Report 2011,“ http://www.bstadb.org/publications/AnnualBSTDB_2011.pdf [08.07.2014], 18.

Bölge pazarlarının bağımlı oldukları Euro bölgesinde yaşanan ve 2009' da dibe vuran ekonomik krizden dolayı her ne kadar olumsuz etkilendiyse de tekrar hızlı bir şekilde toparlandılar. KEİ'yi lojistik açıdan çekici kılan özelliği AB'ye, Rusya'ya, Yakın ve Orta Doğu'nun büyük pazarlarına olan coğrafi yakınlığıdır. Petrol, doğalgaz rezervleri ve boru hatları ile KEİ bölgesi Avrasya pazarının konvansiyonel enerji konusunda merkez noktasıdır. Bu durum, tedarikçi ülkeler olarak özellikle Rusya ve Azerbaycan, transit ülkeler olarak da Ukrayna, Gürcistan, Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Romanya için önemlidir. Küresel ekonomik ve mali kriz her ne kadar bazı KEİ üye ülkelerinde aşırı borçlanmaya, yüksek enflasyona ve yüksek işsizliğe sebep olduysa da, bölge ekonomilerin hem olumlu işgücü maliyetleri ve nispeten yüksek eğitim ve tüketim düzeyleri ile doğrudan yabancı yatırımın (FDI) ilgi odağı olmaktadır. Bölge ülkelerindeki pozitif eğilimli dönüşümün sebebi elbette yalnızca KEİ'nin kuruluşu ve çalışmaları değildir ama bunlar yine de KEİ üyelerinin 20 yıl önce başlayan dönüşümlerinden beri ilerleme kat etmelerine destek olmuştur.⁸ Ülkelerin neredeyse tümü İnsani Gelişme Endeksi (HDI) sıralamasının ikinci çeyreğinde yer almaktadır. (Tablo 1).

⁸ Dönüşümde elde edilen başarıları ile ilgili araştırılan 129 ülke arasındaki birinci ve ikinci üçte birlik kısımda, beş KEİ üyesi bulunmaktadır. Sadece Azerbaycan 88. sıra ile arka sıralarda yer almaktadır. Bknz.: Bertelsmann Transformation Index, „BTI 2014 Ergebnisse,“ www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI2014_Ergebnisse_01.xls [08.07.2014].

AUSLANDSBÜRO TÜRKİE

LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.dewww.kas.de/tuerkei

Tablo 1: 2012 yılında KEİ üye devletlerinin ekonomik göstergeleri (yüzde üzerinden)

HDI Sıra	Ülke	GSYİH büyüme	Enflasyon	Cari açığı / GSYİH	kamu borç / GSYİH	FDI / GSYİH
29	Yunanistan	-6,4	1,5	-2,9	157,5	0,2
55	Rusya	3,4	5,1	3,7	11,5	2,6
56	Romanya	0,2	3,3	-3,8	34,6	1,2
57	Bulgaristan	0,8	3,0	-1,3	18,5	3,7
64	Sırbistan	-1,7	7,8	-10,6	44,5	0,9
70	Arnavutluk	1,1	2,0	-11,7	60,9	6,5
72	Gürcistan	6,1	-0,9	-11,5	34,9	5,5
78	Ukrayna	0,2	0,6	-8,4	34,7	4,4
82	Azerbaycan	2,2	1,1	21,7	12,6	1,2
87	Ermenistan	7,2	2,6	-8,4	44,2	5,4
90	Türkiye	2,2	8,9	-6,0	36,1	1,6
113	Moldova	-0,8	4,6	-7,0	28,3	2,2

Kaynak: Black Sea Trade and Development Bank, „Sources of Sustainable Growth. Annual Report 2012,” http://www.bstadb.org/publications/BSTDB_Annual_Report_2012.pdf [08.07.2014], 12.

Diğer bölgesel girişimlerle⁹ karşılaştırıldığında KEİ'nin çalışmalarının olumlu olduğu gözlenmektedir. Son yıllarda özellikle hükümetlerin siyasi alanlarda birbirlerine danıştıkları konular ve araştırdıkları işbirliği imkanları derinlemesine olmasa da genel olarak arttığı söylenebilir.

KEİ Genel Sekreteriyasında ilk önce 19 alanla¹⁰ ayrılmış çalışma grupları kuruluyor ve Sekreteryanın ayrılmaz bir parçası haline getiriliyor. Bu gruplar değişen ülke koordinatörlerinin başkanlığı altında çalışıyorlar ve kendi bünyelerinde çalışma ajandaları görüşüp somut projeler geliştiriliyorlar. Örneğin; geçtiğimiz on yılın prestij projeleri olan dört şeritli, 7.700 km uzunluğundaki Karadeniz Çevre Karayolu ve Pan-Avrupa Ulaşım Bağının bir parçası olan, Karadeniz'in ün üzerinden geçen Deniz Otoyolu, adım adım uygulamaya girmektedir¹¹.

Çalışma alanlarındaki ilerlemeler çok sayıda aktörün bulunması nedeniyle sık sık aksamakta ve yapısal faktörlerden kaynaklanan etkenlerden dolayı bloke edilmekte veya yavaşlatılmaktadır. Bunun ana sebebi, bir yandan üyelerin farklı çıkarları ve öncelikleri, öbür yandan da tüzüğün hükümetler arası ilkesi ve onun şart koştuğu oybirliğidir¹². İnsan kaynağı yetersizliği,

⁹ Diğer bölgesel örgütler ile örneğin bölge içi ticaret alanında karşılaştırma yapıldığında KEİ içerisinde gerçekleştirilmiş olan uyumun orta derecede olduğu görülmektedir: Ekonomik açıdan uyum Bağımsız Devletler Topluluğu'nda (GUS) daha ileri seviyede olduğunu, MERCOSUR'da ise daha geride olduğu görülmektedir. (H. Tolga Bölükbaşı, Ebru Ertugal, „Regionalism and regionalization in the Black Sea Region and Turkey,” EDAM Black Sea Discussion Paper Series, 2 (2012)). Karadeniz bölgesiyle ilgili diğer organizasyonlara bakıldığında, siyasi diyalogu ya da sektörel işbirliğini hedefleyen önemli kuruluşlar arasında 1992'de Karadeniz'in kirlenmesini önlemek amacıyla kurulan Karadeniz Komisyonu (Black Sea Commission); 1997'de kurulan ve 2006 yılında uygulamaya giren Hükümetler arası Demokratik ve Ekonomik İşbirliği Örgütü (üyeler: Gürcistan, Ukrayna, Azerbaycan ve Moldova) veya 2006 yılında Romanya tarafından daha çok gayri resmi olarak çalışan Karadeniz Diyalog ve İşbirliği Forumu sıralanabilir. (Manoli, a.a.O. (2012), 43-56.)

¹⁰ Bankalar ve finans; eğitim; enerji; deprem erken uyarı ve afet yardımı; sağlık; verimli yöneti ve kurumsal reform; ticaret ve ekonomik gelişme; bilgi ve iletişim teknolojisi; küçük ve orta ölçekli işletmeler; kültür; tarım; kamu bütçeleri; organize suçla mücadele; istatistik ve veri alışverişi; turizm; ulaşım; çevre koruması; bilim ve teknik; gümrük. Spor ve gençlik alanlarında da daha yoğun bir işbirliği düşünülmektedir.

¹¹ Bknz.: BSEC, „Press release on the meeting of the Ministers of Transport of the BSEC Member States,” Odessa, 29.05.2013, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/PressReleases/PressReleases/20130531%20Meeting%20of%20the%20Ministers%20of%20Transport%20%28Odessa,%2029%20May%202013%29.pdf> [08.07.2014].

¹² Bknz. (Manoli, a. a. O. (2012), 97f.)

AUSLANDSBÜRO TÜRKİE

LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de
www.kas.de/tuerkei

uzmanlık alanında eksiklikler, bütçelerdeki¹³ yetersizlik veya üst düzey karar alma mercilerindeki siyasi isteksizlik, gelişmelerin yetersiz kalmasının diğer sebepleri olarak öne sürülebilir. Organizasyonun diğer organlarını oluşturan Genel Sekreterlik, BSTDB, İş Konseyi ve Araştırma Enstitüsü, KEİ'nin yapısal oluşumundan dolayı, Konsey'in karar vericileri üzerinde yeterli baskı kuramamaktadır. Kısa bir süre önce Genel Sekreterlik, çalışma gruplarının faaliyetlerinin güçlendirilmesi konusunda KEİ organlarının daha senkron görünmesi ve aralarındaki etkin işbirliği ve etkileşimi üzerinde çalışmak istediğini ilan etti.¹⁴

Ancak, hem Genel Sekreterliğin hem de geçmiş dönemin Bulgar ve şimdiki dönemin Yunan başkanlığının faaliyetlerinde ağırlıklı olarak KEİ'nin 2012 yılındaki kuruluş zirvesinde kararlaştırılmış olduğu ekonomi gündemi ön plandadır.¹⁵ Bu güçlendirilmiş ve ekonomik uyumu hedef alan strateji aslında 2001 yılında alınan fakat uygulanmayan konsey kararının yenilenmesidir ve KEİ'nin güçlü uyum proje çalışmalarına yönelmesini hedef almaktadır. Toplamda 17 hedef ve hareket planı formüle edilmiştir. Bölge içi yatırımların ve bölge içi ticaretin yoğunlaştırılması öncelikli ele alınacak konuların başında gelir. Örneğin: ticari engellerin kaldırılması, gümrük mevzuatlarının ve gümrük uygulamalarının uyumlaştırılması, bilgi alışverişinin ve iletişim ağlarının genişletilmesi, girişimciler ve işçiler için seyahat imkanlarının kolaylaştırılması. Tüm üye ülkelerin oybirliğiyle alacakları KEİ Serbest Ticaret Bölgesinin kurulması kararı üzerinde de düşünülmeli¹⁶ ve "yeşil enerji" ye önem veren entegre bir enerji pazarı hedeflenmelidir. Ayrıca, üye ülkelerin hükümetleri Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri destekleyeceklerini ve turizm, kültür, eğitim, bilim, teknik ve diğer birçok alanda¹⁷ daha güçlü ve somut işbirliği için hazır olduklarını ilan ettiler.

Son olarak da, AB kurumları ile işbirliğinin artırılması ve üye devletlerde bulunan uluslararası ve ulusötesi örgütler ile sivil toplum örgütlerini dahil eden proje bazlı çalışmaların yapılmasına karar vermiştir.¹⁸

¹³ Kurumların ve gündemin bilgi ve koordinasyonu için yüksek önem taşıyan Genel Sekreterliğin bütçesi sadece 1,5 milyon Euro'dur.

¹⁴ 2014 yılı içerisinde konsey ve ICBSS ilk defa toplanacaktır. (Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, „Presentation of the Priorities of the Hellenic BSEC Chairmanship by Deputy Prime Minister and Foreign Minister Venizelos and the Secretary General of the BSEC Permanent International Secretariat, Victor Tvircun,“) 27.06.2014, <http://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/presentation-of-the-priorities-of-the-hellenic-bsec-chairmanship-by-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-venizelos-and-the-secretary-general-of-the-bsec-permanent-international-secretariat-victor-tvircun.html> [08.07.2014].

¹⁵ Bknz.: Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, „The BSEC Economic Agenda - Towards an Enhanced BSEC Partnership,“ İstanbul, 26.06.2012, http://www.mfa.gov.tr/the-bsec-economic-agenda---towards-an-enhanced-bsec-partnership_-26-june-2012_-istanbul.en.mfa [08.06.2014].

¹⁶ 1990'li yılların başında Türk bölgesel inisiyatifinin arzusudur. 1997 yılında Konsey tarafından niyet mektubu olarak kabul edilmiştir.

¹⁷ Bknz.: çalışmalar ve gelişmelerle ilgili altı ayda bir yayınlanan „Black Sea News“ haber bülteni, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BlackSeaNews/Pages/NewsList.aspx>.

¹⁸ İki yazının da yer aldığı her iki projeye bu bağlamda bakılmalıdır. Konrad-Adenauer-Stiftung Ankara bürosu KEİ ve diğer ortaklar (KOSGEB, ERENET vs.) ile işbirliği içerisinde 1997 yılından bu yana, Karadeniz bölgesinde özel girişimcilik ve küçük ve orta ölçekli işletmeleri eğitim, yenilik, verimli yönetim, sosyoekonomik eşitlik ve ekolojik sorumluluk alanlarında desteklemektedir. Bu desteğin KEİ'nin 2012 ekonomisi ajandasına alınması ve bununla ilgili programların geliştirilmesi, işbirliğinin şimdiye kadar en büyük başarısıdır. Böylece örneğin ulaşım sektöründe resmi kurumlar ve özel ticari aktörler daha verimli bir işbirliği içerisinde olmaları sağlanmaktadır. Bknz.: Vladimir Florea, Haydar Özkan, „BSEC-URTA: 11 Years of Activities and Public-Private Cooperation,“ Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, 12 (2012) 44, 45-64.

2008 yılındaki Rus-Gürcü savaşının ardından, Karadeniz bölgesindeki genç yöneticilerin karşılıklı anlayış içerisinde olmaları ve bölgenin geleceğiyle ilgili sorumluluk hissini artırmaları amacıyla bir network kurma fikri oluşmuştur. O zamandan bu yana, Münih'in LMU üniversitesine bağlı Siyaset Araştırma Merkezi'nin (C•A•P) girişimi ve Robert Bosch Vakfı ve diğer ortakların (aralarında BSEC Genel Sekreterliği de bulunmakta) işbirliğiyle, 80 „Karadeniz Genç Reformcusu“ seçilmiştir. Bu kişilerin bölgeyle ilgili düşünce alışverişinde bulunmaları ve ortak proje çalışmalarını yapmaları teşvik edilmiştir. Ek bilgiler için: <http://www.cap-lmu.de/projekte/fge/bsvr.php> Projenin başarılı bir örneği: „ChildPact – Regional Coalition for Child Protection in the Wider Black Sea Area“, <http://www.childpact.org/>.

AUSLANDSBÜRO TÜRKİ

LUDWIG SCHULZ

DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de

www.kas.de/tuerkei

İşbirliğini engelleyen faktörler: Heterojenlik, çıkar uyumsuzluğu, çatışmalar

Bölgenin genel anlamda başarılı, olumlu sosyo-ekonomik gelişimi ve 2012'den bu yana Genel Sekreterlik ve Konsey başkanı tarafından pragmatik-iddialı olarak yürütülen yeni programa rağmen, mevcut sorunlar ve yerine getirilmemiş beklentiler göz ardı edilmemelidir. İşbirliğinin yeterince derin olmaması ve çalışma alanlarındaki müzakere ve anlaşma sürecinin yavaş ilerlemesi sık sık dile getirilmekte. Özellikle uzun süreden beri devam eden toprak anlaşmazlıkları ("dondurulmuş çatışmalar") söz konusu olunca, aktörlerin siyasi çıkarları doğrultusunda müşterek ekonomik işbirliği hedeflerini arka plana atmaktadır.¹⁹ Örgütün biçimsel yapısından kaynaklanan sebeplerin haricinde ekonomik verilerden de görüleceği üzere kurumların ve/veya üye ülkelerin ekonomik heterojenliği işbirliğini zorlaştırmaktadır. KEİ üye ülkelerinden bazılarının AB'ye ve Avrupa bölgesine ya da Rusya'nın desteklediği Avrasya Birliği gibi daha güçlü ekonomik bölgelere yaklaşımı KEİ içerisindeki merkezîyetçi kuvvetleri etkilemektedir. Bu ekonomik-siyasi gerilim gelecekte de muhtemelen daha da artacaktır. Özellikle, bir yandan AB'nin Ukrayna, Gürcistan ve Moldova'ya yönelik yürüttüğü yakınlaşma politikası, öte yandan da Rusya'nın Ermenistan, Sırbistan (Ortodoksluk), Bulgaristan ve Türkiye'ye (enerji, yatırım) yürüttüğü bağlılık politikası, muhtemelen KEİ içindeki ekonomik uyumun daha da artmasına engel olacaktır.

Üye devletlerin ve diğer aktörlerin arasındaki siyasi çıkar çatışmalarından kaynaklı bölge çatışmaları, bölgedeki işbirliğinin daha da derinleşmesine engel olması şaşırtıcı değil. ICBS'nin uzman komisyonu 2008 yılındaki Rusya-Gürcistan savaşının ardından, KEİ'nin yirminci yıldönümü hazırlıkları kapsamında şu sonuca varmıştır:

„The large number of regional and extra-regional actors implies clashing interests that pull Black Sea security policy options in different directions. This is particularly evident in the power play between Russia and the Euro-Atlantic community. For Russia, the main concern is the restoration and consolidation of its power in its 'near abroad' while restricting the presence of other actors in the region. [...] Euro-Atlantic policy on the other hand has evolved from the careful handling of Russia in the early post-Cold War period ('Russia-first') to trying to prevent the then newly independent states from falling under the Russian sphere of influence and assuring a steady and secure supply of Caspian oil and gas.“²⁰

¹⁹ Dağlık-Karabağ üzerinde çatışmada bulunan Ermenistan ve Azerbaycan; Moldova ve kendi kendini cumhuriyet ilan eden Transdinyester, yakın geçmişte Rusya'nın Gürcistan-Güney Osetya-Abhazya çatışmaları ve Ukrayna ile Doğu iller ve Kırım çatışmaları tartışmalıdır.

²⁰ Commission of the Black Sea: A 2020 Vision for the Black Sea Region. A Report by the Commission on the Black Sea (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2010), 27. Diğer bir çatışmayı önlemek için güvenlik diyalogu için üst düzey danışma grubunun kurulmasına, kriz önleme ve güven inşası için önlemlerin uygulanması önerildi. Bknz. S.40.

AUSLANDSBÜRO TÜRKİE

LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de

www.kas.de/tuerkei

Rusya'nın potansiyel işbirliğinden ziyade bölgedeki jeopolitik çıkarlarının öncelikli olduğu, Gürcistan'a karşı yürüttüğü savaşta askeri ve güvenlik siyasetindeki tutumundan da belli olmaktadır. Ukrayna'yı yabancılaştırma sürecinde Rusya'nın kendi projesi olan Avrasya Birliği²¹ için de geçerlidir. KEİ yapısının içindeki Rus aktörler çeşitli alanlarda²² bölgesel işbirliğini sürdürmektedir ama Rus hükümeti 2011 yılında, KEİ'nin sadece ekonomik bir örgüt olarak gelişmesini uygun bulduğunu ifade etmiştir:

„Proposals are heard from time to time that the Organization start discussing political issues. For us and most of the BSEC Member States the answer is obvious – it's a counterproductive approach. BSEC was not created to dive into the political agenda. This does not mean that we close our eyes to the problems existing in the region. But to tackle political issues and regional conflicts there are other active formats. Therefore, we have consistently opposed the introduction into its work of functions not intrinsic to this Organization²³.“

Bölgedeki krizin önlenmesine yönelik yapıcı önerilere şüpheli veya karşı olunduğuna dair başta Rusya olmak üzere bazı KEİ ülkeleri tarafından öne sürülen argüman kolayca savunulamaz. 2002 yılında devlet ve hükümet başkanlarının zirvede aldıkları kararlar, KEİ'nin bölgedeki güvenliği ve istikrarı güçlendirme yolunu arayan müzakere süreci başlatılmıştır. Bu süreç, 2005 yılında henüz sonuçlanmamış bir çalışma belgesiyle ICBSS'ye yönelik iş emriyle son bulmuştur²⁴.

Uzmanlar haklı olarak, KEİ' in Karadeniz bölgesinde bulunan hükümetlerin düzenli, resmi, gayri resmi ve üst düzeyde bir araya geldikleri, çalışma ajandaları ve güncel problemlerle ilgili birbirlerine danıştıkları tek forum olduğunu öne sürmektedirler:

„BSEC has made an especially significant contribution to confidence building through its permanent communication channels (such as the various working groups) and policy achievements particularly in so called 'low politics' matters (such as organized crime, science & technology, and emergency situations). Advances in its institutional structure are such that they can now undertake new tasks as a result of their maturity and accumulated experience.“²⁵

²¹ Konuyla ilgili Canan Atılğan, „Die Eurasische Union. Ein Integrationsprojekt auf dem Prüfstand“, KAS Auslandsinformationen 2 (2014), 8-51.

²² PABSEC Asamblesinin hukuki ve siyasi faaliyetlerle ilgili son toplantısı Mart 2014'te Moskova'da yapılmıştır. Ukraynalı parlamenterlerin bulunmadığı toplantının konusu BSEC ülkelerinde yerel ve bölgesel karar verme mekanizmaları idi. Bknz. BSEC, „Black Sea News“ 27 (2014), 9, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BlackSeaNews/Downloads/20140619%20BSEC%20news.pdf> [08.07.2014].

²³ Sergey Lavrov, „Priorities for Russia's Chairmanship of the Black Sea Economic Cooperation Organization,“ in: BSEC, „Black Sea News,“ 25 (2011), 1, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BlackSeaNews/Downloads/November2011No25.pdf> [http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BSECinMedia/Downloads/Isria_%2820.10.2011%29.pdf08.07.2014]. Zweifellost lässt diese Stellungnahme auch Interpretationsspielraum mit Blick auf die geopolitischen Interessen Russlands in der Region. Ku^okusuz bu görü^o, Rusya'nın jeopolitik çıkarları hakkında yoruma yer bırakıyor. Lada L. Roslycky, „Russia's smart power in Crimea: sowing the seeds of trust,“ in: Southeast European and Black Sea Studies, 11 (2011) 3, 299-316 bzw. Jaspas Eitze, Michael Gleichmann, „Zehn Mythen der Rechtfertigung russischer Politik in der Ukraine-Krise“, KAS Analysen und Argumente, 149 (2014).

²⁴ Bknz. Manoli, a. a. O. (2012), 157. Yazarların kendi tercümelemleri.

²⁵ Manoli, a. a. O. (2014), 15f. 2013 yılında Ermenistan ve Türkiye KEİ toplantılarını birbirlerine daha da yaklaşmak için kullandı. KEİ'nin yapısı Ermenistan'ın Türkiye ile dolaylı yollardan temasını korumasını sağladı. Bknz.: Michael Gunter, Dirk Rohtus, „Special Report: The Turkish-Armenian Rapprochement,“ in: Middle East Critique, 19 (2010) 2, 157-172 (160).

AUSLANDSBÜRO TÜRKİE

LUDWIG SCHULZ
DR. COLIN DÜRKOP

10. November 2014

www.kas.de
www.kas.de/tuerkei

Üyelerin arasında yenilenme reformlarına ihtiyaç duyulduğuna dair işaretler de var: Dışişleri Bakanları Konseyi'nin Varna'da gerçekleştirmiş olduğu 2014 yaz toplantısında Ukrayna'daki gelişmelerden dolayı Rusya'yı eleştiren ifadelerin yer alması ya da Yunan Dışişleri Bakanı Eleftherios Venizelos'un ülkesinin KEİ konsey başkanlığı döneminde kriz yönetimini gündeme koyacağını duyurması bunların arasındadır²⁶. Ukrayna'da yaşanan kriz KEİ için her ne kadar güvenlik sorunlarıyla daha fazla ilgilenmek, onları yüksek düzeyde çözmek ve kriz önleme ve yatıştırma mekanizmaları yaratmak için bir fırsat olsa da, hedefi ekonomik işbirliğine ve uyuma hizmet etmek olan örgütün rolünü abartmamak gerekir.

AB ve KEİ: yeni düzenlemeler gerekli

AB' den, doğusunda bulunun komşuları ve özellikle Karadeniz ülkeleri için bağdaşık bir gelişme perspektifi ve tutarlı bir komşuluk stratejisi belirlemesinin istenmesi, gerçek dışı olarak değerlendirilmelidir. AB'nin, doğudaki komşularına yönelik iki farklı ve birbirlerine uymayan mantık programı çerçevesinde hareket etmesi geçmişte de sorunlar yaratmıştır²⁷: 2009 yılında başlatılan Doğu Ortaklığı Projesi kapsamında bölgedeki ülkeler finansal desteklerden ve reform programlarından faydalanmak için kendi aralarında rekabet ederek AB'ye yakınlaşmaları ön görülüyordu. Öte yandan da AB 2008'de kabul edilen Karadeniz Sinerjisi Projesi (Black Sea Synergy, BSS)²⁸ ile Karadeniz'e sınırı olan ülkelerin kendi aralarında öğrenme ve reforma yönelik iş birliğini güçlendirmeyi hedeflemekteydi. AB'nin Doğu Ortaklığı Projesine öncelik vermesiyle hem kendi Karadeniz yaklaşımını hem de işbirliği ve diyalog ortağı olan KEİ'yi geri plana attı.

AB'nin KEİ' ye ve Karadeniz bölgesine şu ana kadar gösterdiği ilgi yetersizliği ekonomik açıdan anlaşılabilir²⁹ ancak Ukrayna' da ve çevresinde yaşanan çatışmalar bölgedeki siyasi istikrarın, ekonomik dönüşümün ve demokratik gelişimin ne kadar hassas olduğunu gözler önüne sermektedir. Avrupa Birliği tutarlı bir komşuluk politikası oluşturmasa bile KEİ ile temasını yeniden canlandırmalı ve yapıcı bir işbirliğine doğru yönlendirmelidir. Bunun için Rusya'yla barışçıl bir işbirliğine dönüş zorunludur.

AB, KEİ ülkeleri için en büyük ekonomik alan ve ticaret ortağı olmaya devam etmektedir. AB ile yakın temasta bulunmak, KEİ için geçen 20 yılda elde edilen dönüşümün gelecekte de muhafaza edebilmesi ve geliştirebilmesi için gereken yatırımların ve yeniliklerin garanti altına alınması anlamına gelmektedir. Özel teşebbüs, eğitim ve sürdürülebilir kalkınma alanlarındaki teşvikler özellikle gelecekte ön planda olacaktır. KEİ, 20 yıllık geçmişinde Karadeniz bölgesinin istikrarına katkıda bulunduğu tartışılmazdır. KEİ, proje çalışmalarının yanı sıra yenilikçi ve işbirliğine hazır girişimciler ve reformcu bir sivil toplumla birlikte -AB ile derin bilgi alışverişi içerisinde- bölgede istikrar ve refahın sürdürülebilir olarak güvence altına nabileceğinin bilincindedir.

²⁶ Bknz.: Actmedia.eu, „ForMin Corlătean reaffirms Romania's support for Ukraine's territorial integrity, sovereignty,” 20.06.2014, <http://actmedia.eu/daily/formin-corlătean-reaffirms-romania-s-support-for-ukraine-s-territorial-integrity-sovereignty/52754> bzw. Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, a.a.O. (2014).

²⁷ Bknz.: Manoli, a. a. O. (2014), 14f. AB'nin geçmişteki girişimleri ve stratejileri için bknz. Alina Homorozean, „Carrots, sticks and regional cooperation: a critical analysis of the EU's approaches towards the Black Sea region,” in: Edmund Ratka und Olga A. Spaiser (Hrsg.), Understanding European Neighbourhood Policies (Baden-Baden: NOMOS 2012), 193-212.

²⁸ Bknz.: AB Komisyonu belgesi „Black Sea Synergy – A new regional cooperation initiative”, Brüssel (2007); Rat, „Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area,” Kiew 2008; AB komisyonu „Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy,” Brüssel (2008) ve vakfın beklentileri ve tutumlarıyla ilgili Konrad-Adenauer-Stiftung „Black Sea Synergy. Materials of the international conference Odessa – Istanbul 21 – 23 October 2007,” Kiew (2007).

²⁹ AB Komisyonu tarafından Karadeniz Sinerjisiyle ilgili 2008 yılında tek bir rapor yayınlandı. Komisyonun 2012 yılında KEİ'nin yıldönümünde anons ettiği Karadeniz Sinerjisini yeniden canlandırma planı uygulanmadı.