SOĞUK SAVAŞ SONRASI SOSYAL, EKONOMİK VE SİYASAL GELİŞMELER BAĞLAMINDA GÜNEY KAFKASYA

Editörler
Doç. Dr. Vefa KURBAN
Arş. Gör. Seçil ÖRAZ BEŞİKÇİ
Arş. Gör. Recep Efe ÇOBAN



İKSAD
Publishing House

Copyright © 2021 by iksad publishing house
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, distributed or transmitted in any form or by any means, including photocopying, recording or other electronic or mechanical methods, without the prior written permission of the publisher, except in the case of brief quotations embodied in critical reviews and certain other non-commercial uses permitted by copyright law. Institution of Economic Development and Social Researches Publications®
(The Licence Number of Publicator: 2014/31220)
TURKEY TR: +90 342 606 06 75
USA: +1 631 685 0 853
E mail: iksadyayinevi@gmail.com
www.iksadyayinevi.com

It is responsibility of the author to abide by the publishing ethics rules.
Iksad Publications – 2021©

ISBN: 978-625-7562-15-7
Cover Design: İbrahim KAYA
June / 2021
Ankara / Turkey
Size = 16x24 cm

BÖLÜM 22

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÜNEY KAFKASYA POLİTİKASININ ANA HATLARI

Ruziye TALİ[*]

Yaşar Pınar ÖZMEN[**]

[*] Dr, Gazi Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Ensititüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Ana Bilim Dalı, Türkiye, ruziyetali@yahoo.com, https://orcid.org/0000-0003-3650-1571.

[**] Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Türkiye, pborozmen@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-2970-1110.

GİRİŞ

Berlin Duvarı'nın yıkılması ve ardından Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) 1991 yılının sonunda resmen dağılması ile buradaki yeni bağımsızlaşan devletler uluslararası siyasetin temel ilgi alanlarından biri olmuştur. Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan devletlerinin oluşturduğu Güney Kafkasya bölgesi güvenlik ve enerji kaynakları açısından büyük önem arz etmektedir. Bu süreçte eski SSCB ve Yugoslavya devletleriyle Sovyet uydusu diğer Avrupa devletlerini kapsayan Doğu Blokunun tamamında Avrupa Birliği (AB) etkili olmak istemiş ve çeşitli politikalar geliştirmiştir. AB, Güney Kafkasya ile 1990'ların başından itibaren ilişki kurmaya başlamıştır. Bu ilişki ilk zamanlar düşük bir profilde seyretmiş, üye ülkeler tarafından uzak bir bölgede *toprak tanıma* olarak algılanmış ve AB-15 ülkeleri arasında sadece birkaçı (Fransa, Birleşik Krallık, Almanya, İtalya, Hollanda ve Yunanistan) üç Kafkas ülkesinin hepsinde büyükelçilik açmıştır. 1990'larda dünya çapında etkili diplomatik birimler olarak faaliyet gösteren Avrupa Komisyonu delegasyonları, bu üç ülkeden sorumlu ortak bir delegasyon olarak 1995'te Tiflis'te açılmıştır (Delcour, 2011).

1990'ların başında genel olarak AB önceliklerinin dışında kalan Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan, AB ve üye devletlerin çoğu tarafından ihmal edilmiştir (Delcour, 2011). AB, bölgedeki siyasi gerilimler ve ayrılıkçı çatışmalar (Abhazya, Güney Osetya ve Dağlık Karabağ sorunu) ile jeopolitik rekabet ve bölgesel aktörler arasındaki ilişkilerin etkili olduğu güvenlik konusunu yakından izlemekle yetinmiş, diğer uluslararası örgütler ve bölgeye komşu ülkeler ile iş birliği içinde olmuştur (Nuriyev, 2007). Rusya üç ana bölgesel çatışmanın hepsinde, Birleşmiş Milletler özellikle Abhazya'da, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Güney Osetya ve Dağlık Karabağ sorununda önemli bir rol oynamıştır. 1990'larda AB'nin güvenlik meselelerine katılımı güçlü bir Birlik katılımı yerine esas olarak diğer uluslararası aktörler veya üye devletler aracılığıyla gerçekleşmiştir[1] (Delcour, 2011) AB düzeyinde diğer teknik ve insani destek paketleri gibi güvenlik konusunda özel bir politika aracının bulunmaması, ortak dış ve güvenlik politikasının üye devletlerinin politika hedeflerini uyumlaştıran bir şekle

[1] AGİT tarafından Dağlık Karabağ sorununa barışçıl bir çözümü müzakere etmek için kurulan Minsk Grubu'nda ABD, Fransa ve Rusya eş başkan olarak ve AB üyelerinden Almanya, İtalya, Portekiz, Hollanda, İsveç, Finlandiya (ve Belarus, Türkiye ve sorunun tarafları olan Azerbaycan ve Ermenistan) yer almaktadır. Benzer şekilde Almanya, Fransa ve Birleşik Krallık (Rusya ve ABD ile birlikte) Birleşmiş Milletler Abhazya Genel Sekreteri Dostlar Grubu'na katılmıştır.

girememesi AB'nin güvenlik konusundaki (ve ileride bahsedeceğimiz gibi enerji konusundaki) etkisinin zayıflığının nedenlerindendir.

Enerji kaynaklarının kontrolü ve güvenlik sorunlarının yanı sıra AB'nin bölgeye yönelik politikaları; demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve temel haklara saygı gibi AB hukukunu oluşturan anlaşmalarda tespit edilen ortak değerleri benimsetmek amacı taşımaktadır. AB bölgede Birlik düzeyinde bir aktör olarak tek başına güçlü bir etkiye sahip olmamıştır ve üye ülkelerin yönlendirmesi ile ilişkileri yürütmüştür. Ayrıca bölge ülkelerinin çatışma alanları ve birbirinden farklı çıkarları bu ülkelerin dış politika tercihlerinin farklılaşmasına neden olmuş ve AB ile özerk bir ilişki sürdürebilmiştir (Aras, 2017; Seyaz, 2018). Yine de bu bölgelere yönelik sürdürdüğü politikalar ve bu bağlamda sunduğu mali ve teknik yardım enstrümanları kısmi bir uyumlaştırma etkisi yaratmaktadır.

Avrupa Komisyonu tarafından Bağımsız Devletler Topluluğu üyelerine demokratik piyasa odaklı ekonomiye geçişlerinde yardımcı olmak için uygulanan hibe destekli bir teknik yardım programı olan "Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım" (TACIS[2]) programı 1991 yılında başlatılmıştır. Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan, 1993'te Avrupa–Kafkasya–Asya Koridoru (TRACECA[3]) programını oluşturmuşlardır. AB TACIS-TRACECA programı ile bu girişime destek vermiştir. 1996 yılında Petrol ve Gazın Avrupa'ya Devletler Arası Taşımacılığı (INOGATE[4]) AB destek mekanizması kapsamında yer almıştır. Bu programların hedefinde gözlendiği gibi, AB'nin bölge ülkelerine yaklaşımının temel odağı olan enerji güvenliği 2007'den itibaren Avrupa Komşuluk Politikası kapsamına alınmıştır. AB, Karadeniz ve Hazar'daki enerji kaynaklarındaki güvenlik çıkarlarının bilincindedir, fakat diğer aktörler gibi Birlik düzeyinde tanımlayamamaktadır. Bununla birlikte, 1990'ların başından beri Hazar bölgesindeki AB ülkelerinden özel petrol şirketlerinin katılımına rağmen, ABD'den farklı olarak, bu güçlü bir enerji politikasına yol açmamıştır. Bunun temel nedeni AB'nin kendi çıkarlarını, orta ve uzun vadeli hedeflerini tanımlayamaması nedeniyle belirli sonuçlar elde etmek için teşvik ve caydırıcı araçlarını kullanamamasıdır (Coppieters, 2003)

2000'li yıllarda, AB'nin dış politika çıkarları ve algılarına ilişkin tanımında bir değişiklik gözlenmektedir. 2003 yılında Gürcistan'daki Gül

[2] TACIS, **T**echnical **A**ssistance to the **C**ommonwealth of **I**ndependent **S**tates kısaltmasıdır.

[3] TRACECA, **TRA**nsport **C**ooridor **E**urope-the **C**aucasus-**A**sia kısaltmasıdır.

[4] INOGATE, **IN**terstate **O**il and **GA**s **T**ransportation to **E**urope kısaltmasıdır.

Devrimi, bölgenin siyasal tercihinde Rusya'dan Avrupa-Atlantik yörüngesine kayması AB ile yakınlaşmada yeni bir kapı açmıştır. 2007'deki Komşuluk Politikası çerçevesinde daha esnek ve önü açık bir "Avrupalılaştırma" stratejisi uygulamakta ve bölgede etkili diğer ülkelerle kurduğu ilişkide bir denge politikası izlemektedir.

Bu çalışma AB'nin Güney Kafkasya ülkelerine yönelik politikalarını genel hatlarıyla incelemeyi amaçlamaktadır. Üç temel politika adımı üzerinde durulmuştur: 1999'da yürürlüğe giren 'Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması' AB'nin Kafkasya politikasının temelini oluşturmaktadır. Ekonomik, siyasi, mali, sosyal ve kültürel bir yakınlaşmanın zeminini oluşturan bu politika, çeşitli alanlarda (ekonomi, enerji, ulaşım) yardım programları (TACIS, INOGATE ve TRACECA) ile desteklenmiştir. İkinci adımda, AB, Kafkasya Bölgesi üzerinde etkili olmaya 2003 yılındaki "Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Stratejisi" ile devam etmiştir. 14 Haziran 2004'te AB Genel İşler Konseyi'nde Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ın 'Komşuluk Politikası' kapsamına alınması ise üçüncü adımı oluşturmaktadır. Anlaşmalar ve politikalar kapsamında yürütülen programlar ve eylem planları daha çok teknik ve altyapı çalışmalarına yönelik mali yardımlarla bölgenin rehabilitasyonu üzerine yoğunlaşmıştır.

ORTAKLIK VE İŞBİRLİĞİ POLİTİKASI

Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları, AB'nin yeni bağımsız devletler için tasarladığı politika aracı olarak düşünülebilir. Genel anlamda; AB ile AB üyesi olmayan devletler arasında siyasi diyalog için bir temel sağlamak, ülkelerin demokrasilerini pekiştirme ve ekonomilerini geliştirme çabalarını desteklemek, piyasa ekonomisine geçişlerine yardım etmek, ticareti ve yatırımı teşvik etmek amaçlarını taşımaktadır. Siyasal, ekonomik, sosyal, mali, bilimsel, medeni, teknolojik ve kültürel alanlarda iş birliğini tesis etmektedir (European Union, t.y.-b). Bölge ülkelerinin, demokratik kültürü, uluslararası hukuk ve insan hakları ilkelerini benimsemesini, devlet kontrolünde merkezi bir ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişini hedeflemektedir.

Nisan 1996'da Lüksemburg'da Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan ile imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları 1999'da yürürlüğe girmiştir. Orta Asya'daki yeni cumhuriyetlerde de aynı yıl yürürlüğe giren anlaşmalar, Rusya ve Ukrayna'da 1994'te imzalanmış ve Rusya için Aralık 1997 ve Ukrayna için 1998'de yürürlüğe girmiştir. Daha önce Rusya, Ukrayna ve

Moldova ile imzalanan anlaşmalar, Güney Kafkasya ülkeleriyle imzalanan anlaşmalarda yer almayan önemli bir ek hedef belirlemiştir: "Aralarındaki tüm mal ticaretini büyük ölçüde kapsayan bir serbest ticaret bölgesinin gelecekte kurulması için gerekli koşulları ve ayrıca şirketlerin kuruluş özgürlüğü, hizmetlerde sınır ötesi ticaret ve sermaye hareketleri sağlama koşullarını yaratmak"(örneğin bkz. Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part, 1997, Madde3) . Bununla birlikte, AB'nin Rusya ve Ukrayna ile imzaladığı anlaşmalar, bu ülkelerin Başkanları ile Avrupa Birliği Konseyi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanı arasında iki yılda bir ek, daha yüksek düzeyli toplantılar öngörmektedir. AB'nin siyasi öncelikleri açısında Güney Kafkasya Bölgesi'nin öncelikli olmadığı anlaşılmaktadır (Delcour, 2011).

Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları ile başlayan ve ekonomik, siyasi, mali, sosyal ve kültürel bir yakınlaşmanın zeminini oluşturan politika, çeşitli alanlarda (ekonomi, enerji, ulaşım) yardım programları (TACIS, INOGATE ve TRACECA) ile desteklenmektedir. AB tarafından kullanılan ana politika aracı olan TACIS programı kapsamında Güney Kafkasya ülkelerine yardım yapılmıştır. 1990'larda Güney Kafkasya ülkeleri diğer bölge ülkelerinden daha az TACIS fonu (1991-1999 arasında toplam fonun yaklaşık %10'unu) almıştır. On yıl içinde, AB tarafından her üç ülke için taahhüt edilen iki taraflı tutar 212,1 milyon avro, Rusya için 1,274 avro ve Ukrayna için 460,8 avrodur (Delcour, 2011). Fakat AB'nin Güney Kafkasya bölgesine gıda güvenliği ve insani yardım konularında TACIS kapsamı dışında da yardımları olmuştur. Siyasi diyalog açısından daha az ilgi odağı olmasına rağmen AB'nin 1991-2000 yılları arasında Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan'a toplamda yaklaşık bir milyar avronun üzerinde kaynak ayırdığı tahmin edilmektedir (Coppieters, 2003; Delcour, 2011).

AB'nin TACIS çatısı altında yürüttüğü INOGATE ve TRACECA projelerinin amacı küresel enerji politikalarında etkin ve düzenleyici bir rol üstlenmeye çalışmaktır (Özer, 2007). AB, TACIS-TRACECA programı ile 1993'te başlayan Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan'ın dahil olduğu tarihi İpek Yolundan esinlenen Avrupa–Kafkasya–Asya Koridoru'na destek sağlamıştır. TRACECA ülkeleri arasında, jeopolitik ve ekonomik potansiyellerini tam olarak uygulamak amacıyla Avrupa-Kafkasya-Asya Koridorunun Kalkınması için Uluslararası Taşımacılığa İlişkin Temel Çok Taraflı Anlaşmasını (MLA TRACECA) 1998 yılında imzalanmıştır. 1996 yılında AB destek mekanizması kapsamında Doğu Avrupa ve Kafkasya'dan

AB'ye enerji hatları ile ilgili olan Petrol ve Gazın Avrupa'ya Devletler Arası Taşımacılığı (INOGATE) programı oluşturulmuştur. INOGATE, 2001 yılında, boru hattı geliştirme ve iyileştirme konusunda iş birliği yapmak için bir 'Şemsiye Anlaşması''na dönüşmüş ve 2016 yılına kadar devam etmiştir.

Genel olarak, AB'nin 1990'larda üç Güney Kafkasya ülkesine karşı politikası siyasi anlamda güçlü bir profil sergilememekle birlikte ortaklık ve iş birliği politikası güçlü bir mali destek sağlamıştır. AB'nin teknik ve insani kalkınma yardımının enerji ve güvenlik gibi alanlarda dolaylı olarak büyük katkısının olduğu inkâr edilemez. 1990'lar boyunca AB, bölgedeki hedeflerini ve çıkarlarını savunan bir stratejiden yoksun olmakla birlikte pek etkili olmasa da bir varlık göstermiştir. Fakat 2000'li yıllarda, AB'nin dış politika çıkarları ve algılarına ilişkin tanımında bir değişiklik gözlenmektedir. Güney Kafkasya ülkelerine karşı giderek artan bir siyasi ilgi ve güvenlik alanında bölgenin stratejik önemi konusundaki artan bir farkındalık söz konusu olmuştur (Delcour, 2011). 1999'da Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları ile başlayan AB-Güney Kafkasya ilişkisi, daha sonra Komşuluk Politikası'na evrilmiştir.

AVRUPA KOMŞULUK POLİTİKASI

Avrupa Komşuluk Politikası'nın (ENP[5]) ilk adımı Avrupa Komisyonu tarafından 2003 yılında "Daha Geniş Avrupa- Komşuluk: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkiler için Yeni Bir Çerçeve*"* belgesi[6] ile atılmıştır. Belgede Güney Akdeniz ülkeleri, Rusya, Ukrayna, Moldova ve Beyaz Rusya yer almış, Güney Kafkasya ülkeleri; "*konumları itibariyle, şimdilik Güney Kafkasya bu girişimin coğrafi sınırları dışarısında yer almaktadır*" (European Commission, 2003) ibaresi ile dahil edilmemiştir. Sonrasında artan güvenlik sorunları bölgenin stratejik öneminin daha iyi anlaşılmasını sağlamış ve Temmuz 2003'te Konsey, Kafkasya politikalarının daha etkin yürütülebilmesi için Finli diplomat Heikki Telvitie'yi bölgeye özel temsilci olarak atamıştır. 12 Mayıs 2004'te komşuluk politikasının temel belgesi kabul edilen Avrupa Komşuluk Strateji[7] Belgesi'ne (European Commission, 2004) Güney Kafkasya ülkelerinin (Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan) dâhil edilmesi ile Avrupa Komşuluk Politikası (AKP) son şeklini almıştır. Belge ile politikanın

[5] ENP, European Neighbourhood Policy kısaltmasıdır.

[6]Wider Europe- Neighbourhood: A Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.

[7] Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy.

nasıl uygulanacağı, hangi alanlarda işbirliği sağlanacağı ve mali desteğin nasıl sağlanacağı konularına açıklık getirilmiştir.

Güvenlik ve istikrar mantığına dayalı Avrupa Komşuluk Politikası, ekonomik bütünleşme, yoğun politik işbirliği yoluyla daha güçlü ve verimli ilişkilerin sağlanması ve çevre ülkeler arasında dostluk halkasının (Arman, 2011) oluşturulması amaçlanmaktadır. Komşu ülkelerle; siyasi, insani ve sivil alan; güvenlik alanı; sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınma alanlarında işbirliği öngörülmektedir. Üyelik perspektifi sunulmamasına rağmen karşılıklı müzakere edilmiş eylem planları yoluyla ortaklık teklifi temelinde komşu ülkelere bir nevi "sanal üyelik" hissi (Oktay, 2015) verilmiş ve üye ülkelerin sahip olduğu ekonomik ve siyasi avantajlara sahip olma imkânı sunulmuştur. Komşu ülkelerin AB'nin karar alma mekanizmalarında yer almadan istenilen kurallar sitemine girmeyi nasıl kabul edecekleri belirsiz kalmıştır. Teşviklerin yeterince çekici olmadığı durumda AB'nin komşu ülkelerde demokratik dönüşüm ve reform sağlama gücünü nasıl sağlayacağının bilinmemesi politikanın sınırlılığını (Dannreuther, 2006) göstermektedir. Politikayla ortaya konulan belirsiz koşullulukla birlikte belirsiz teşvikler beraberinde komşu ülkelerden belirsiz taahhütler talep edilmesine neden olmuştur. AB, bölgede anlaşmazlıkların çözümüne yönelik ilk adım olarak ülkelerin reform süreçlerine odaklanmıştır. Uzun vadede güvenlik ve istikrarın temel itici güçleri olan hukukun üstünlüğü ve iyi yönetişimin rolüne vurgu yapmıştır. AB, demokratik kurumları güçlendirmek ve anlaşmazlıkların çözümüne olumlu bir katkı sağlamak amacıyla yardımın ve koşulluluğun unsuru olarak kilit sektörlerde (adalet, güvenlik sektörü) reformları yönlendirmesi çok daha önemlidir. Ancak, AB'nin kendi deneyimine dayanan bu uzun vadeli yaklaşımı bölgenin gerçekleri ile uyuşmamış (Delcour, 2018) ve tökezlemiştir. AB'nin çatışmaların çözümünde zayıf kalması ya da sınırlı katılımı bölge ülkelerinde birbirleriyle çelişen ilkeleri teşvik etmesine de neden olmuştur. Örneğin, Ermenistan ile müzakere edilen Eylem Planı'nda kendi kaderini tayin hakkından söz edilirken Azerbaycan'ın Eylem Planı'nda toprak bütünlüğüne atıf yapılmıştır. Ermenistan, Rusya'nın kendi üzerindeki ağırlığını dengelemek için Komşuluk Politikası'nı dış politikasının önemli bir parçası olarak görmektedir. Rusya ile ekonomik ve askeri işbirliği ile bağımlı hale gelen Ermenistan, Azerbaycan ve Türkiye'ye karşı AB üyeliğini canlı tutarak Avrupa'ya yaklaşmaktadır. Azerbaycan ise hem Rusya hem de AB ile ilişkilerini dengede tutmak (Seyaz, 2018) istemektedir.

Avrupa Birliği'ne genişlemeler sonucundan 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan'ın üye olmalarıyla AB'nin sınırları Karadeniz'e kadar ulaşmıştır.

Türkiye'nin adaylık sürecinin devam ediyor olması, Ukrayna ve Güney Kafkasya ile ilişkiler ve işbirlikleri AB'yi Karadeniz Gücü (Seyaz, 2018) haline getirmiştir. Bunun üzerine AB, Komşuluk Politikası'nın Doğu kanadını güçlendirmek için iki temel araç geliştirmiştir: *Karadeniz Sinerjisi ve Doğu Ortaklığı*. İlki, Komisyon tarafından 11 Nisan 2007'de "Karadeniz Sinerjisi-Yeni Bölgesel İşbirliği Girişimi" (European Commission, 2007) adıyla başlatılmıştır. Karadeniz'de istikrar, bölgenin çatışmalarla yüklü olması (Gürcistan'daki etnik gerilim, Azerbaycan-Ermenistan sorunu ve Renkli Devrimler) ve enerji güvenliği için önem arz etmektedir. AB'nin enerji arzını çeşitlendirme zorunluluğunun bir sonucu olarak yeni formüller geliştirme ihtiyacı (Arman, 2011) işbirliğini gerekli kılmaktadır. Karadeniz Sinerjisi, Karadeniz Bölgesi'nde enerji, çevre, dolaşım ve güvenlik gibi kilit sektörlerde bölgesel düzeyde bir işbirliği ağı yaratmayı amaçlamakta ancak bölgesel işbirliği için yeni kurumsal veya bürokratik yapılar (Oktay, 2015) öngörmemektedir. Karadeniz Sinerjisi tarihsel ve güncel sorunlar nedeniyle (Seyaz, 2018) hedeflerini gerçekleştirmede problemler yaşamaktadır. Bölge ülkeleri arası gerginlikler ve her bir ülkenin etkinliğini artırma amaçları işbirliğini zorlaştırmaktadır. Ülkeler farklı bölgesel aidiyetler sebebiyle karşı karşıya kalmakta ve aynı projeler üzerinde amaç birliği oluşturamamaktadırlar.

İkincisi, Komisyon tarafından Polonya ve İsveç'in öncülüğünde Aralık 2008'de başlatılan "Doğu Ortaklığı[8]"(European Commission, 2008) girişimidir. Doğu Ortaklığı 7 Mayıs 2009'da Ukrayna, Moldova, Beyaz Rusya, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan ve Rusya arasında Çek Cumhuriyeti'nin dönem başkanlığı sırasında Prag'da düzenlenen Zirvede ilan edilmiştir. İlk kurulduğu andan itibaren Rusya'nın tepkisini çeken Doğu Ortaklığı temel öncelik olarak; demokratikleşme ve iyi yönetişim, enerji güvenliği, çevrenin korunması, serbest ticaret alanlarının kurulması, yasaların ve standartların AB müktesebatı ile uyumlaştırılması belirlenmiştir. Yolsuzluk, yasa dışı göç ve organize suçlarla mücadelede ortak hareket edilmesi (Council of the European Union, 2009) hedeflenmiştir. Doğu Ortaklığı Projesi içerisinde Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan, "Güney Kafkasya'da Üç Doğu Ortaklığı Komşusu[9]" başlığıyla ayrı bir bölümde incelenmektedir. Güney Kafkasya ülkelerine daha güçlü ve aktif ilgi gösterilmesinin arkasında enerji bağımlılığı bulunmaktadır. AB'nin enerji güvenliği için özellikle Azerbaycan

[8] Eastern Partnership-EaP

[9] Three Eastern Partnership neighbours in the South Caucasus.

ve Gürcistan'ın Rusya'ya hem kaynak hem de güzergah açısından alternatif oluşturmaları (Seyaz, 2018; Özdaşlı, 2016) nedeniyle programa dahil olmaları bu noktada önem kazanmaktadır. İkili ve çok taraflı düzenlemeler ve Ortaklık Anlaşmaları çerçevesinde siyasi, ekonomik ve hukuki birçok alanı ihtiva eden girişim, AB ve Doğu Komşuları arasında enerji güvenliği, vize hareketliliğinin sağlanması, siyasal işbirliği ve göç sorunları gibi birçok konuyu kapsamaktadır. Bu konular içerisinde en önemli teşvik ülke vatandaşlarına AB'ye seyahatlerde vize serbestliğinin sağlanması önerisidir ancak Rusya'nın bu konuda rahatsızlığını dile getirdiğini söylemesi önemli sorun olarak görülmektedir.

Doğu Ortaklığı'nda yasaların ve standartların AB müktesabatıyla uyumlaştırılması amacıyla Ortaklık Anlaşmaları imzalanması öngörülmektedir. Üyelik perspektifinin yokluğunda AB'nin topluluk müktesabatı ile temel değerlere (hukukun üstünlüğü ve insan hakları ve temel haklara saygı) odaklanması üç ciddi kusur (Delcour, 2018) ortaya çıkarmıştır. İlk olarak, Doğu Ortaklığının teknik ağırlığı çatışmaların/anlaşmazlıkların çözümünde AB'nin etkisini güçlendirmede yetersiz kalmıştır. İkincisi AB, bölgede bazı ülkelerde hukukun üstünlüğü konusunda ciddi endişeler olmasına rağmen Güney Kafkasya ülkeleri ile daha yakın ilişkilerin ön koşulu olarak siyasi değişiklikleri öne sürememiştir. Üçüncüsü, bölge ülkelerinde kalkınmanın bir planı olarak ileri sürülen AB müktesabatının kapasitesi ile ortak ülkelerin sosyo-ekenomik yapıları arasındaki uyumsuzluk AB kurallarının benimsenmesini ve uygulanmasını engellemiştir. Ayrıca Rusya etkisi, bölgedeki anlaşmazlıkların derin kökenleri ve tarafların çözüme yönelik uzlaşma isteklerinin olmaması da bölgeye yönelik politikaların önünde engel olmaya devam etmektedir. Doğu Ortaklığı politikası da bu bağlamda beklenen sonucu verememiştir.

Avrupa Birliği bölgeden uzaklaşmanın uzun vadede en başta güvenliği, siyasi, askeri, ekonomik ve sosyal açıdan istikrarsızlık yaratacağı endişesi ile sadece bölge ülkeleri değil ayrılıkçı bölgelerle (Güney Osetya, Abhazya, Transdinyester ve Kırım) ilişkilerini hukuki ve siyasi boyutta sürdürmektedir. Ayrılıkçı bölgelerin tanınmaması açısından başarılı (Seyaz, 2018:824) olduğu düşünülebilir. Amacı bölgelerde yaşanan çatışmaların/anlaşmazlıkların çözümüne katkı sunmaktan çok alt yapı yatırımları, eğitim, ulaşım ve pasaport sorunlarına çözüm üretmektir.

SONUÇ

AB, 1990'ların başından itibaren Güney Kafkasya'ya ilgi göstermiştir. Siyasi olarak çok güçlü bir varlık gösteremese de teknik ve insani yardım politika araçları ile bu bölgeye destek olmuştur. İlk başta, stratejik olarak Rusya ve kendisine coğrafi olarak yakın diğer eski SSCB ülkelerine, Güney Kafkasya Bölgesi'nden daha öncelikli bir yaklaşım sergilemiştir. Enerji ve güvenlik konularında ise AB ortak bir strateji zayıflığından diğer etkili ülkeler (Rusya) ve uluslararası aktörler ile birlikte hareket etmiş, üye ülkeler aracılığı ile etkileşim kurmuştur. 2000'lerden itibaren Güney Kafkasya ülkeleri arasındaki farklılıklar ve çatışmalar nedeniyle genişleme politikası veya bölgesel iş birliğinin yerine komşuluk politikası çerçevesinde daha esnek ve birebir devletlere yönelik bir entegrasyon yolunu tercih etmiştir. Brexit, yaşanan finansal problemler, göç, diğer uluslararası dengeler vb. nedenler AB'nin genişleme sürecini yavaşlatmıştır. Yine'de AB, gelecekteki ilişkiler açısından daha ucu açık bir "Avrupalılaştırma" stratejisi uygulamaktadır.

Bu bağlamda, örneğin, AB ile Gürcistan arasında siyasi birlik ve ekonomik entegrasyonu hedefleyen AB-Gürcistan Ortaklık Anlaşması, Temmuz 2016'da yürürlüğe girmiştir. AB ve Gürcistan da Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesine (DCFTA) girerken, Gürcü vatandaşları 28 Mart 2017'den beri Schengen bölgesine vizesiz seyahatten faydalanabilmektedir. AB, Gürcistan'ın en büyük ticaret ortağıdır ve her yıl Gürcistan'a 100 milyon avrodan fazla teknik ve mali yardım sağlamaktadır. Gürcistan, Güney Kafkasya'da Karadeniz'e açılan ve bu nedenle stratejik açıdan öne çıkan bir ülkedir. Rusya ile AB arasındaki en önemli denge unsurudur. Gürcistan, AB ile vize mevzuatı ve yapısal reformlara hız vermiş ve yaşadığı Gül Devrimi'nin etkisiyle Kafkasya bölgesinde "Batılılaşma" perspektifinde en fazla çaba harcayan ülkelerin başında gelmektedir.

Ermenistan, Rusya'nın etkisinde ve yörüngesinden tam kurtulamamış Azerbaycan ve Gürcistan'ın devlet gücünü ve toplum refahını artırma çabasının gerisinde kalmıştır. Ermenistan, AB ile Komşuluk Politikası, Doğu Ortaklığı ve Karadeniz Sinerjisi gibi birçok politikanın ve girişimin parçası olmuştur. Ancak Ermenistan'ın AB ile devam eden serbest ticaret müzakerelerini nihayete erdirmesi beklenen Vilnius Zirvesi öncesinde Rusya, Kazakistan ve Beyaz Rusya'nın dâhil olduğu Gümrük Birliği'ne girme niyetini açıklaması ile Erivan'ın Batı ve Rusya arasında yürüttüğü tamamlayıcı politikanın Rusya'ya doğru evrilmesine neden olmuştur. Bu, AB'nin 1991'den bu yana uyguladığı Güney Kafkasya politikalarına büyük zarar vermiştir ve

AB'nin bölgede sadece Gürcistan üzerinde etkili olduğu/elinde tuttuğunu göstermiştir.

Azerbaycan ise Bölgede kilit ülke pozisyonunu korumaktadır. AB tarafından yönetim tarzı açısından zaman zaman eleştirilse de Ermenistan'la yaşadığı sıcak çatışmaya (yukarı Karabağ) rağmen bölgede gayri safi milli hasılanın %70'inden fazlasını elinde tutmaktadır. Azerbaycan'ın batı ile ortaklaşa yürüttüğü projeler ile ekonomik konumunun büyümeye devam edeceği öngörülmektedir. AB, Komşuluk politikası ile ilgili diğer ülkelerle yaşadığı problemleri Azerbaycan ile de yaşamaktadır. Üyelik perspektifi sunmayan politikaların ülkelerdeki demokratik reformları sağlama ve kendi çıkarları etrafında şekillendirme hedefleri istenilen sonuca ulaşamamaktadır. Bakü, her ne kadar demokrasi ve insan hakları konularında AB'den gelen eleştirileri kabul etmese de siyasi açıdan kesin net tavırlar koysa da ekonomik ve sosyal anlamda ilişkilerini ve işbirliğini sürdürme eğilimindedir. AB için Azerbaycan'ın jeo-stratejik konumu ve enerji tedarik güvenliği gibi hayati çıkarlarını ilgilendiren ekonomik ilişkiler başat rol oynamaktadır. Ancak AB'nin bu amaçlarına ulaşabilmesi için ikili ilişkileri geliştirmekten ziyade çatışmaların/anlaşmazlıkların çözümünde tarafsız bir şekilde daha aktif rol üstlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, AB'nin bölgeye yönelik politikalarında ve girişimlerinde başarılı olabilmesi için öncelikle ülkeler arası ikili gerginlikleri ve çekişmeleri sona erdirecek tarafları aynı hedef etrafında bir araya getirecek daha üst bir politikaya ihtiyacı vardır. Aksi takdirde bölge ülkeleri için umut verici olma cazibesini kaybedebilir.

KAYNAKÇA

Aras, İ. (2017). Avrupa Birliği'nin Dağlık Karabağ Sorunundaki Rolü. *Avrasya Etüdleri*, *51*(1), 95-122.

Arman, M. N. (2011). Avrupa Komşuluk Politikasında Sorunlu Alanlar: İnsan Güvenliği ve Komşuluk İlişkisi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi,* 8 (31), 45-68.

Coppieters, B. (2003). *EU Policy on the Southern Caucasus*. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf

Council of the European Union (2009). Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. 8435/09 (Presse 78).

Dannreuther, R. (2006). Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review,* 11, 183-201.

Delcour, L. (2011). The European Union's Policy in the South Caucasus: In Search of a Strategy. İçinde A. Jafalian (Ed.), *Reassessing Security in the South Caucasus*. Ashgate.

Demirtaş, M. (2020). Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Avrupa Birliği'nin Kafkasya Politikası. *Avrasya Dünyası*,7, 61-68.

European Commission (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliamen Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM(2003) 104 final.

European Commission (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument. COM(2003) 393 final.

European Commission (2007). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Black Sea Synergy– A New Regional Cooperation Initiative. COM (2007)160 final.

European Union. (t.y.-a). The EU in brief: Goals and values of the EU. Geliş tarihi 14 Mart 2021, gönderen https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

European Union. (t.y.-b). *Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, the Southern Caucasus and Central Asia*. EUR-Lex. Geliş tarihi 13 Mart 2021, gönderen https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar17002

Nuriyev, E. (2007). EU Policy in the South Caucasus: A view from Azerbaijan. *CEPS Working Documents*, *272*.

Oktay, E. G. (2015). Avrupa Komşuluk Politikası ve Azerbaycan, *bilig*, 75, 75-102.

.*Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part*. (1999). Official Journal of the European Communities. https://eur-lex.europa.eu/resource .html?uri=cellar:51504229-9952-4e18-80e7-489c110a1991.0017.02/DOC_1&format=PDF

Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part. (1997). Official Journal of the European Communities. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:HTML

Seyaz, A. (2018). Avrupa Birliği'nin Kafkasya Politikası ve Karadeniz. İçinde H. Çomak, C. Sancaktar, V. Tatar, & Ş. Burak Şakir (Ed.), *Karadeniz Jeopolitiği*. Beta Yayınları.

Özdaşlı, E. (2016). Avrupa komşuluk politikası çerçevesinde Avrupa Birliği-Ermenistan ilişkileri. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 8 (1), 135-146.

Özer, S. (2007). Bağımsızlık Sonrası Gürcistan- Avrupa Birliği İlişkileri. *Uluslararası İlişkiler*, *4*(5), 109-148