

**“Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türkiye’nin
Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası - Stratejik Yaklaşımlar”
(Doç. Dr. Gülден Ayman, Aydın Sezer, Tülay Ayalp Kılıçdağı)**

Özet Bulgular

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye’nin komşu ve çevre ülkeleriyle siyasal ve ekonomik ilişkilerinin incelendiği ve ileriye yönelik stratejik önerilerin sunulduğu “Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türkiye’nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası –Stratejik Yaklaşımlar” başlıklı raporunu, 2 Mayıs 2007 tarihinde, “The Marmara Oteli”nde düzenlenen seminer ile kamuoyuna sundu.

Seminerin açılış konuşmaları, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Arzuhan Doğan Yalçındağ, TÜSİAD Yönetim Kurulu Üyesi ve Dışişleri Komisyonu Başkanı Haluk Dinçer ile Devlet Bakanı Kürşad Tüzmen tarafından gerçekleştirildi. “Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türkiye’nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası –Stratejik Yaklaşımlar” başlıklı raporda özetle şu bulgular yer alıyor:

1. Türkiye’nin Komşu Ülkeleriyle İkili Siyasi İlişkileri

Komşuluk dendiğinde ilk akla gelen coğrafi yakınlıktır. Coğrafi yakınlık ise hem bir fırsat hem de bir engeldir. Komşuluk bir fırsattır, çünkü iletişim ve ulaşım sorunlarının da azlığı nedeniyle ticari anlamda işbirliği imkânlarını da beraberinde getirebilir. Ancak böyle bir ortamın ortaya çıkması her zaman mümkün değildir.

Tarih, savaşlarla coğrafi yakınlık arasında bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. İyi komşuluk ilişkilerinin olmazsa olmaz koşulu, komşular arasında teritoryal sorunların halledilmiş olmasıdır. Çünkü iyi komşuluğun temelinde karşılıklı egemenliği, yani sınırları tanıma ve ortak doğal kaynakların paylaşımı konusunda uzlaşma vardır.

Türkiye’nin komşularıyla ilişkisinde çatışma dinamiklerini en fazla tetikleyen mesele de açık ya da üstü örtük egemenlikle ilgili sorunların varlığıdır. Teritoryal sorunlar olarak ifade edilebilecek bu meselelerin kökeninde ise Türkiye’nin kimi komşularının başta ülkemiz ile aralarındaki kara, hava ve deniz sınırlarını düzenleyen antlaşmaları gerçekte kabullenmemeleri ve değiştirmek ya da yok saymak istemeleri bulunmaktadır. Türkiye-Yunanistan ilişkilerinde Ege sorunları kadar, KKTC ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’nin varlığına rağmen Kıbrıs sorunu, Suriye ile Hatay meselesi, Kars Antlaşması’nın yürürlükte olduğunun Ermenistan tarafından açıkça teslim edilmemesi bu kapsamda karşımıza çıkmaktadır.

Otoriter rejimler veya demokrasiye yeni geçen rejimler söz konusu olduğunda ise yönetimlerin dış düşmanı hedef göstererek meşruiyet sağlama çabaları mevcut sorunları daha da ağırlaştırmaktadır. Irak ve Suriye’nin su sorununu kendi lehlerine bir çözüme kavuşturma yolunda yasa dışı terör örgütü PKK’ya destek verebilmeleri, Ermenistan’ın bağımsız bir cumhuriyet olmasıyla birlikte

içine girdiği siyasi ve ekonomik alanda yaşadığı dönüşüm sorunlarının etnik milliyetçiliği ve dış saldırganlığı tetiklemesi bu çerçevede dikkat çekici örneklerdir. Keza Irak'ın komşularına yönelik saldırgan politikalarının ve aşırı silahlanmasının ana nedeni de rejimin dış düşmanla meşruiyetini güçlendirme arayışıdır. Yine Irak örneğinin ortaya koyduğu önemli bir gerçek, içte otoriter ve baskıcı rejimlerle istikrarlı bir komşuluk ilişkisinin bazı çevrelerin zamanında savunduğunun aksine hiç de kolay olmadığıdır. Saddam'dan kaçan Kürtlerin Türkiye sınırına dayanması, ciddi bir mülteci akımı anlamında Türkiye'yi zorlamakla kalmamış, PKK'nın daha da güçlenebildiği bir ortamı beraberinde getirmiş, ayrıca Irak'ın dıştaki maceracılığı sonunda Amerikan müdahalesini haklı göstermekte kullanılacak bir psikolojik zemin yaratmış, savaş sonrasında ise Irak devletinin sınırlarının bile sorgulanmaya başladığı bir ortamla karşı karşıya kalınmıştır. Bu nedenle de Türkiye'nin komşularına yönelik bakış açısı her şeyden önce iç politikayla dış politikanın, içteki demokrasi ve çoğulculukla dıştaki barışın birbirlerinden ayrılamaz olduğu gerçeğinden yola çıkmalıdır.

Türkiye'nin askeri gücü, bugüne değin ülke toprakları (ve deniz sınırı, hava sahası) üzerindeki egemenlik iddialarında bulunan komşuların doğrudan saldırgan politikalar izlemelerini engellemiş, ancak tüm detaylarıyla planlanmış etkili diplomatik, siyasi süreçlerin yokluğunda tek başına baskın askeri güç unsuru sorunların çözümü için yeterli olamamıştır.

Türkiye ile komşuları arasındaki teritoryal sorunlar ancak ortak bir düşmanın veya düşmanların varlığında geçici olarak yatışmış ancak daha sonra yeniden ivme kazanmıştır. Türkiye'nin üyesi bulunduğu ve/veya kurulmasına öncülük ettiği uluslararası örgütler ise, ülkemizin bu sorunlarının kökünden çözülebileceği zeminler yaratamamıştır.

Üçüncü taraflardan sadece ABD, o da iki müttefiki olan Türkiye ile Yunanistan ilişkisinde, anlaşmazlıkların sıcak çatışmaya dönüşmesini engelleyici yönde bir etkide bulunabilmişse de bu örnekte bile çatışmanın köklü bir şekilde halledilebilmesinden ziyade önleyici bir müdahalenin varlığı söz konusu olmuştur.

Diğer taraftan, aramızda teritoryal sorunların mevcut olmadığı komşularla ilişkilerimiz ise bizi savaşın eşiğine getirebilecek büyük gerginliklerden, krizlerden muaf olmuş, ne Türkiye ile komşuları arasındaki güç kapasitesindeki farklılıklar ne de ideolojik unsurlar (Soğuk Savaş döneminde NATO'nun varlığı sayesinde) tek başına ilişkileri temelinden sarsacak güçte bir etki yaratmıştır ki bu bağlamda en ilginç örneği bize Türkiye-Rusya ilişkileri sunmaktadır.

Komşuluk ilişkilerinin birçok örneğinde karşı tarafı “ötekileştiren” kimlikler teritoryal sorunlarla iç içe geçmekte, birbirinden kolaylıkla ayrılmaz bir bütün oluşturmaktadır. Avrupa Birliği ulusal kimlikleri aşan bir Avrupalılık yarattığı ve bu üst kimlik çerçevesinde farklılıkları kabul ve saygılı olma kurallarını getirdiği ölçüde düşmanca kimlikleri törpülemiş, azınlıkların kendilerini ifade etme özgürlüklerini ve demokrasiye katılımlarını güçlendirerek ve komşu devletler arasında ortak çalışma alanları yaratarak iyi komşuluk ilişkilerine katkıda bulunmuştur. Türk-Yunan ilişkilerinde gözlemlenen bu çözümleyici olmaktan çok yatıştırıcı etki, teritoryal sorunların mevcut olmadığı ve liderliğin de uzlaşma arayan bir vizyonu benimsediği Türkiye-Bulgaristan ilişkilerinde çok daha güçlü hissedilmiştir.

Türkiye'nin komşularıyla olan ilişkisinde en sancılı sorunları teritoryal meseleler teşkil etmesine karşılık bu sorunların var olmadığı komşuluk ilişkilerimizde karşılıklı siyasal ve ekonomik işbirliğinin kendiliğinden ve her zaman kolaylıkla gerçekleştirilebilecek bir hedef olduğunu ileri sürmek de doğru değildir. İşbirliği, bir vizyon sorunudur. Yani öncelikle tarafların ortak faydalar olduğunu görmelerinin ya da ortaklaşa faydalanacakları alanları yaratabileceklerine inanmalarının bir sonucudur. İşbirliğini hedefleyen vizyonların hayata geçirilebilmesi için ise ince detaylar içeren uzun soluklu süreçlerin yönetimini hedefleyen programların yapılmasına ihtiyaç vardır.

Ekonomik ve ticari alanda işbirliğine gitmek veya var olan işbirliği alanlarını genişletmek, mekanizmalarını geliştirmek siyasi meselelerin ağırlığını koruduğu bir ortamda oldukça güçlü bir siyasal sorunların ortadan kalkması otomatik olarak işbirliği dinamiklerini de beraberinde getirmeyebilmektedir. Siyasi sorunların çözümü aranırken ekonomik işbirliği ve ticaretin geliştirilmesi ile sivil toplumun katkıları da bu çözüm sürecinin içine eklenilebilir. Böyle bir eklenilebilmenin en başarılı olacağı örnekler zamanlamasının iyi ayarlandığı ve her adımın ince detaylarına kadar planlandığı durumlar olacaktır. Bu ince planlama ve ince ayar gereksinimi aslında Türkiye'nin birçok noktada komşularına yönelik toptancı yani hepsine aynı reçetelerle çözüm arayan bakış açısının değişimini de zorunlu kılmaktadır.

Türkiye'nin tüm komşularıyla olan ilişkisinde ortak olabilecek tek nokta klasik güç unsurları kadar demokrasisi, çoğulcuğu ve farklılığa tahammülü güçlendirecek ya da hiç değilse özendirecek bir imaja sahip olmasıdır.

Öte yandan Türkiye'nin komşularının onu sadece kendi imkânları ile değil aynı zamanda ABD'nin bir müttefiki ve AB'nin bir üye adayı olarak da değerlendirdikleri de bir gerçektir. Bu anlamda Türkiye'nin yarattığı çekim alanı kendisi kadar Batı ile ilişkileri çerçevesinde de şekillenmektedir ve bu etki özellikle eski Sovyet Cumhuriyetleri'nin Türkiye'ye bakışında hissedilmiştir. Bugün ise AB Türkiye'nin komşularıyla olan ilişkisinde giderek daha fazla dikkate alması gereken bir niteliğe bürünmekte ve Türkiye açısından AB üyeliğinin önemini arttırmaktadır.

2. Türkiye'nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası: Ekonomik ve Ticari İlişkilerde Stratejik Yaklaşımlar

Türkiye'de son yıllarda dış ekonomik ve ticari ilişkilerde, “komşu ve çevre ülkeler”^{*} kavramı ön plana çıkartılmış, bu bağlamda hazırlanan “komşu ve çevre ülkeler stratejisi” ortaya konulurken, bazı çevrelerce de “komşularla sıfır sorunlu ilişkiler politikası” söylemleri geliştirilmiştir.

Öte yandan, Avrupa Birliği (AB) tarafından, genişleme sürecine paralel olarak 2003 yılında Avrupa Komşuluk Politikası'nın^{**} (AKOPO) temelleri atılmış ve Mayıs 2004'de “Avrupa Komşuluk Politikası Stratejisi Belgesi” hazırlanmıştır. Nihayet, 2007 yılında yürürlüğe giren ve 2007-2013 yıllarını kapsayan 15 Milyar Avro bütçeli Avrupa Komşuluk Politikası Aracı (ENPI) ile de AKOPO'nun finansal olarak desteklenmesi hedeflenmiştir.

Komşuluk kavramı, gerek Türkiye'nin dış ilişkilerinde gerekse AB'nin genişleme sürecinde ön plana çıkarak pek çok politikayı etkiler hale gelmiştir. AKOPO'nun hedefleri ve kapsama alanındaki ülkeler, Türkiye'nin komşu ve çevre ülkeleri arasında yer almaktadır. Bu itibarla, AB'ne katılım sürecindeki Türkiye'nin komşu ve çevre ülkeler politikası ile AKOPO'nun amaçları ve hedefleri arasında bir paralellik bulunup bulunmadığı önem arz etmektedir. Bugün, Türkiye'nin AB'ne katılım sürecinde AKOPO'yu üstlenmesi zorunluluğu bulunmamakla birlikte, belirtilen ülkelerle AB arasında geliştirilecek işbirliğinin Türkiye üzerinde de sonuçları olacağını söylemek mümkün bulunmaktadır.

^{*} Çalışma kapsamında, Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Yunanistan, Bulgaristan, Romanya, Rusya, Ukrayna, Kıbrıs Rum Yönetimi ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Suriye, Irak ve İran coğrafi açıdan kara ve deniz komşularımız olarak ele alınmaktadır. Çevre ülkeler olarak ise, Türkmenistan, Kazakistan, Özbekistan, Kırgızistan, Tacikistan, İsrail, Suudi Arabistan, Ürdün, Lübnan, Mısır, Arnavutluk, Moldova, Makedonya, Macaristan, Slovenya, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Fas, Cezayir, Tunus, Libya, Sudan, Etiyopya, Eritre, Cibuti, Somali, Gazze, Kuveyt, Bahreyn, Katar, Birleşik Arap Emirlikleri, Umman, Yemen, Afganistan, Pakistan ve Beyaz Rusya sayılmaktadır.

^{**} AKOPO kapsamındaki ülkeler; Cezayir, Beyaz Rusya, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Moldova, Fas, Filistin, Suriye, Tunus, Ukrayna, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan'dır. AB, Rusya ile ortaklık ve işbirliği anlaşması vasıtasıyla ilişkilerini geliştirmeyi hedeflemekte ve Rusya'yı Avrupa Komşuluk Politikası Aracı (ENPI) kapsamında değerlendirmektedir.

Yukarıda belirtilen bu genel yaklaşım çerçevesinde bu çalışmada özetle; ekonomik ve ticari ilişkilerde komşuluk kavramı, bu kavrama uygun olarak Türkiye'nin, yer aldığı bölgesel ve küresel oluşumlar içerisindeki yeri ve rolü ile bu ilişkilerin meydana getirdiği hukuki ve kurumsal çerçeve ele alınarak, bu sürecin, yaklaşık 50 yıldır içerisinde bulunulan AB süreci ile uyumlu olup olmadığı tartışılmıştır. Ayrıca, Türkiye'nin AB dışındaki bölgesel ve küresel oluşumlarda yer almasının, AB sürecine bir alternatif yaratıp yaratamayacağı tartışmalarına da değinilmiştir. Avrupa Birliği'nin komşuluk politikasının hedef ve ilkeleri ile politika araçları ve buna yönelik stratejiler, kapsamlı bir şekilde incelenmiş, bu stratejileri destekleyen mali politikalar ile bu politikaların, Türkiye'nin komşularını nasıl ele aldığı ve bu ülkelere ne gibi imkanlar yaratacağı incelenmiştir.

AB'nin komşuluk politikalarında ön plana çıkan sektörler; enerji, taşımacılık, bölgesel işbirliği ve araştırma ve geliştirme faaliyetleridir.

Çalışmada, Türkiye'nin komşu ve çevre ülkelerle ilişkileri de ekonomik ve ticari açıdan incelenmiş, bu yönde hazırlanmış strateji çalışmaları değerlendirilmiştir. Türkiye'nin konumunu belirlemek amacıyla genel bir swOt analizi ile sektörel bazda kapsamlı analizler yapılmış ve Türkiye'nin komşu ve çevre ülkelerle ilişkilerinde, hangi sektörlerin ön plana çıkartılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu sektörler; ulaştırma, enerji ve taahhüt sektörleridir. Türkiye'nin komşu ve çevre ülkelerle ilişkilerinin geçmiş ve mevcut durumu, sorunları ve fırsatları; AB'ne tam üyelik perspektifi içerisinde ele alınarak, Türkiye'nin uyguladığı stratejinin ve politika araçlarının eleştirel bir şekilde değerlendirilmesi yapılmıştır. Türkiye'nin dışa açılım sürecinin ilk dönemi sayılan 1980'li yıllarda komşu ve çevre ülkelerle kaydedilen ekonomik ve ticari ilişkilerin payı ile bugünkü paylar arasında yapılan kıyaslamada, hala 1980'li yılların seviyesinin yakalanamadığı görülmektedir. Bu noktada, gümrük birliği'ne taraf bir ülke olarak, komşu ve çevre ülkelerin dış ticaretimizdeki payının arttırılması gayretlerinin gerekli olup olmadığı üzerinde de durulmaktadır.

Dış açılma sürecimizin miladı sayılan 24 Ocak Kararlarından bugüne kadar, dış ticaretimizde komşu ve çevre ülkelerin paylarını gösterir tablolar, aşağıda yer almaktadır.

Değerler - Milyon ABD Doları (Kaynak; DTM-BİM İstatistikleri)

Yıllar	Toplam İhracatımız	Komşularımıza Toplam İhracat	Pay %
1980	2,910	584	20
1985	7,958	2,482	31
1990	12,959	1,822	14
1995	21,636	3,223	15
2000	27,774	3,352	12
2005	73,414	13,025	18
Yıllar	Toplam İthalatımız	Komşularımızdan Toplam İthalat	Pay %
1980	7,909	2,700	34
1985	11,343	2,852	25
1990	22,302	3,240	15
1995	35,707	4,970	14
2000	54,502	8,940	16
2005	116,553	24,525	21

Yıllar	Toplam İhracatımız	Komşu ve çevre ülkelere İhracat	Pay %
1980	2.910	999	34
1985	7.958	3.759	47
1990	12.959	2.529	20
1995	21.636	6.007	28
2000	27,774	6.351	23
2005	73,414	22,825	31

Yıllar	Toplam İthalatımız	Komşu ve çevre ülkelerden İthalat	Pay %
1980	7.909	3.989	50
1985	11.343	4.286	38
1990	22.302	4.021	18
1995	35.707	8.446	23
2000	54,502	13.131	24
2005	116,773	35.130	30

(Not: Komşu ve çevre ülkelere yönelik ihracatımızın, toplam ihracatımız içerisindeki payında son yıllarda artış görülmekle birlikte, 1990 yılına ait verilerin SSCB'nin dağılması sürecine, 1995 yılına ait verilerin bavul ve kargo ticaretinin resmi ihracatımızın neredeyse üçte birinden daha fazla olduğu döneme, 2000 yılına ait verilerin ise, Rusya krizi ertesine denk geldiği hatırlanmalıdır. Ayrıca, 1990'lı yıllar boyunca önemli bir komşumuz olan Irak'ın dış ticaretimizden hiç pay alamadığını da dikkate almak gerekmektedir.)

Çalışmanın genelinde; AB'nin komşu ülkeler politikasıyla; barış, istikrar ve refah ortamını komşu ülkelere yayarak, komşu ülkelerle siyasi, ekonomik, kültürel ve güvenlik alanlarında kapsamlı işbirliğini geliştirmeyi amaçladığı ve bunu gerçekleştirecek hukuki ve mali politikalar ortaya koyduğu ve uygulama alanları yarattığı görülmektedir. Oysa Türkiye, komşu ve çevre ülkeler stratejisi ile sadece bu ülkelerle ticaretini, hatta sadece ihracatını arttırmayı hedeflemekte ve buna yönelik basit teşvik politikaları uygulamaktadır. AB komşuluk politikası ile uygulanmakta olduğu ifade edilen politika arasında isim benzerliğinden öteye bir benzerlik bulunmamaktadır. Esasen, Türkiye, bu stratejiyi “komşuluk politikası” olarak algılamakta ve sınır ticareti, sınır ticaret merkezleri, yurt dışı fuar-sergi, ofis-mağaza destekleri, heyetler halinde ülke çıkartmaları, ihraç ürünleri tanıtım faaliyetleri ve dahilde işleme rejimi (DİR) uygulamalarını bu politikanın araçları olarak tanımlamaktadır.

Türkiye, gerek AB katılım süreci, gerekse kendi refahı ve güvenliği açısından kapsamlı bir “komşuluk politikası” geliştirmesine şiddetle ihtiyaç duymaktadır. Çalışmada böyle bir politikanın geliştirilebilmesi için AB'nin komşuluk politikasının kapsamlı bir şekilde incelenerek, benzer hedef ve ilkeler çerçevesinde, komşularla, özellikle fırsatlara odaklanmış bir anlayışla komşuluk politikası hazırlanmasının gerekliliği ortaya konularak, buna yönelik önerilere yer verilmektedir.