

Bölgesel İşbirliğinin Yeni Adresi:

KARADENİZ

Asırlar boyu ticaretin ve paylaşımın, çıkar çatışmalarının ve savaşların sahnesi olan Karadeniz, yeni dönemde yerel düzeyde işbirliği için fırsatlar sunmakta. Bu fırsatlar, Karadeniz Havzası'nda yerel düzeyde artan ortaklığa zemin hazırlarken, aynı zamanda son dönemde bölgede artan gerilimin azalmasına katkı yapacak.



“Denizin tehlikeli ve fırtınanın korku verici olduğunu en iyi balıkçılar bilir. Ancak onlar bunu, karada kalmak için yeterli bir neden olarak asla görmediler”. Ünlü Hollandalı ressam Vincent van Gogh’a ait bu sözler, son dönemde gerginliklerle anılan Karadeniz Havzası’nda yapılacak işbirliği ve kurulacak ortaklıklar için adeta bir davet niteliğinde.

Karadeniz’de Kurumsal İşbirliği ve KEİ

Soğuk Savaşın bitmesi ve Sovyetler Birliği’nin dağılması ile birden değişen dünya dengelerinde, ülkelerin konumlarının yeniden belirlenmesi ihtiyacı hissedilmişti. Bu dönemde bağımsızlığa yeni kavuşmuş devletler, uluslararası arenada adım atmaya öğrenmeye başlamışlardı. Buna karşılık, yeni konjonktürde “toprak kaybeden” Rusya için etki alanlarını mümkün ölçüde koruma çabası söz konusu iken, Türkiye’nin önünde ise yeni etki alanlarını oluşturmak gibi farklı bir fırsat penceresi açılmıştı. O dönemde

Karadeniz’de Türkiye’nin inisiyatifinde bir işbirliği platformunun kurulması, aslında Soğuk Savaşın “fay hattının” birden yok olduğu bölgeye yönelik aktif bir açılım arzusunun yansıması idi. Geleneksel olarak daha içe kapanık bir dış politika çizgisinde kalan ve başka güçlerin çizdiği çerçevede hareket etmeye alışık Türkiye, rahmetli Cumhurbaşkanı Özal’ın basiretli yaklaşımı ile ilk ciddi dış politika atılımını gerçekleştiriyordu. Neticede, 25 Haziran 1992 tarihinde İstanbul’da düzenlenen zirve ile kurulan Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı’nda (KEİ, İng. BSEC), Arnavutluk, Azerbaycan, Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Rusya, Türkiye Ukrayna ve Yunanistan kurucu üye olarak yer aldılar.

Ayrıca, Karadeniz Havzası’nda hükümetler arası işbirliğine ve etkileşime bir platform kazandıran bu teşekkülün bünyesinde, ilgili ülkelerin parlamentoları arasında da işbirliğini teşvik etmek amacıyla, 1993 yılında Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi (KEİPA, İng. PABSEC) kuruldu. Parlamenterler Asamblesi’nin amaçları, KEİ düzeyinde alınan kararların uygulanabilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlamak, parlamenter demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmak, uluslararası ve diğer kuruluşlarla KEİ ülkeleri arasında işbirliğini geliştirmek şeklinde özetlenebilir.

Karadeniz Ortaklık ve Diyalog Forumu

Karadeniz’de devletler düzeyinde işbirliği ihtiyacı KEİ dışın-da da karşılanmaya çalışıldı. 2005 yılında Romanya’nın girişimleri

ile başlayan Karadeniz Diyalog ve Ortaklık Forumu (KDOF, İng. BSF), bölgede ABD'nin de desteği ile süren yeni birlik arayışlarını yansıtmaktadır. Devlet başkanları düzeyinde yıllık toplantılar düzenlemek suretiyle işleyen ve fazla formel olmayan bölgesel istişare mekanizmasını oluşturmayı amaçlayan bu forum, 5 Haziran 2006 tarihinde Bükreş'te "Karadeniz Zirvesi" adı altında toplandı. Romanya, Moldova, Ukrayna, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan'ın devlet başkanları düzeyinde, Türkiye'nin devlet bakanı, Bulgaristan'ın ise bir üst düzey bürokrat düzeyinde temsil edildiği zirvede ortak bir deklarasyon kabul edildi. Türkiye'nin gözlemci olarak katıldığı bu oluşuma Rusya katılmayarak bu inisiyatife olan yaklaşımını ortaya koymuş oldu. Forum, mevcut bölgesel mekanizmalar ile rekabet içinde olmayacağını, ortaklık ve işbirliği anlayışı ile çalışacağını belirtse de, henüz beklenen düzeyde aktif varlık gösteremedi.

Uluslararası Karadeniz Kulübü

Görüldüğü gibi, Karadeniz Bölgesi'nde hem hükümetler arası hem de parlamentolar arası işbirliği için kurumsal çerçeveler oluşturulmuştur. Ancak, önemi artan şehirlerin de ekonomi, çevre, kültür ve eği-



tim alanlarında işbirliğine ihtiyaç duydukları bir ortamda, onların bir araya geleceği yapılanmaya ihtiyaç duyuluyor. Bu ihtiyacı karşılamaya yönelik kurulan Uluslararası Karadeniz Kulübü'nü (UKK, İng. IBSC) kısaca tanıtalım. Kulüp, liman şehirleri arasında işbirliğini teşvik etmeyi amaçlayan sivil bir inisiyatif olup, KEİ ve Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Komitesi nezdinde gözlemci statüye sahiptir. 5 Aralık 1992 tarihinde Ukrayna'nın Odessa şehrinde kurulan UKK, halen 30 yakın şehirden oluşmakta, üyeleri arasında Türkiye'den Trabzon, Samsun ve Kocaeli bulunmaktadır. Ekim 2008 yılına kadar 3 yıl boyunca UKK'nın başkanlığını yürüten Trabzon Belediyesi, Ekim ayında Kırım'ın Sevastopol şehrinde yapılan toplantıda başkanlığı Selanik şehrine devretti. Uluslararası Karadeniz Kulübü, yerel düzeyde işbirliğini geliştirmek ve yerel yönetimlerin ve diğer yerel aktörlerin sesini duyurmak ve gerekli lobi faaliyetlerini yürütmek amacıyla kurulmuştu. Ancak çeşitli nedenlerden dolayı arzu edilen seviyede faaliyet sergileyemedi. Karadeniz'e kıyası olmayan Yunanistan'ın Selanik şehrinin bu kuruluşun başkanlığını devralması, bu eksikliğin düzeltilmesine yönelik bir adım olarak algılandı. Gerek AB'nin mali kaynaklarından daha kolay yararlanma ümidi, gerekse uluslararası ilişkiler yürütme ve aktif bir sekretarya sağlama kapasitesi açısından AB üyesi bir ülkenin belediyesinin daha umut verici olması, Selanik'in seçilmesinde etkili oldu.

Karadeniz Avro-Bölgesi

Karadeniz Havzası'nda yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğinin yetersizliği ve kurumsal açıdan bu boşluğun arzu edilen düzeyde doldurulamamış olması, Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirdi. Uzun bir hazırlık çalışmasından sonra Konseye bağlı Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin öncülüğünde "Karadeniz Avro-Bölgesi" (Black Sea Euroregion) adlı bir platform oluşturuldu. 26 Eylül 2008 tarihinde Bulgaristan'ın Varna şehrinde yapılan kurucular toplantısında, bu oluşumun tüzüğü kabul edildi ve merkezinin Romanya'nın Köstence şehrinde olması kararlaştırıldı.

Karadeniz Avro-Bölgesi'nin kurulma süreci, çeşitli aşamalardan geçti. Mart 2006 yılında Romanya'nın Köstence şehrinde yapılan konferansı Kasım 2006 yılında Samsun'da yapılan konferans takip etti. Ukrayna'nın Odessa şehrinde Haziran 2007 yılında yapılan konferanstan sonra son olarak bu platformun kuruluş konferansı Eylül 2008 yılında Bulgaristan'ın Varna kentinde gerçekleşti. Dört ülkeden 14 yerel ve bölgesel yönetimin temsilcilerinin katıldığı konferansta Avro-Bölgesinin kuruluş bildirisi ve tüzüğü kabul edildi. Avrupa Konseyi bu oluşumu, var olan hükümetler arası ve parlamentolar arası işbirliği mekanizmalarının yanında tamamlayıcı bir teşekkül olarak tanımlıyor. Uluslararası bir dernek statüsünde kurulan ve yerel ve bölgesel yönetimlerin katılımına açık olan bu platform, özellikle Avrupa Birliği finansmanlı kentler arası projeleri teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği ve Karadeniz

Avrupa Konseyi'nin yanı sıra, Avrupa Birliği de dikkatlerini Karadeniz Bölgesi'ne çevirmiştir. AB Komisyonu Nisan 2007 yılın-



da yayınladığı “Karadeniz Sinerjisi - Yeni Bölgesel İşbirliği İnisyatifi” adlı bildiriye, Karadeniz Bölgesi’ne yönelik hedeflerini açıkladı. Diğer yandan, Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen Karadeniz Sınırötesi İşbirliği Programı 2009 yılından itibaren uygulamaya konacaktır. Bir takım fon kaynaklarını bölgeye aktaracak olan bu program, yerel yönetimlerin ortak projelerine destek vermeyi ve böylece entegrasyonu teşvik etmeyi amaçlamaktadır. AB’nin bir diğer amacı, Karadeniz Sinerjisi girişimi ile, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı’nda (KEİ) gözlemci üye olmak. Bulgaristan ve Romanya’nın katılımıyla Karadeniz’e komşu olan AB, Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında bölge ülkelerine yönelik açıklamalarına Karadeniz Sinerjisi adı altında yeni bir ivme kazandırmak istiyor.

Rusya ile Türkiye’nin Konumu ve Yaklaşımı

Yukarıda bahsettiğimiz girişimler ve yapılanmalar arasındaki ilişkiler açısından bakılacak olursa, zaman zaman yaklaşım farklılıklarının veya anlaşmazlıkların olduğunu görebiliriz. Karadeniz Bölgesi’nde işbirliğinin başarıya ulaşması için, bölgenin önemli iki aktörü olan Rusya Federasyonu ve Türkiye’nin tutumları önemlidir. Bu bağlamda, Rusya’nın gerek AB’nin önerdiği Karadeniz Sinerjisi, gerekse Avrupa Konseyi’nin teşvik ettiği Karadeniz Avro-Bölgesi’ne karşı son derece temkinli olduğunu belirtmek gerekir. Karadeniz Havzası’nda işbirliğine zemin hazırlayacak mekanizmanın KEİ ile zaten 1992 yılında

kurulduğunu savunan Rusya, bu yapının devam ettirilmesi ve aktif kullanılmasından yanadır. Dolayısıyla KEİ’ye alternatif gibi veya onun konumu zayıflatacak gibi algılanabilecek girişimlerin Rusya’nın desteğini alma şansı zayıftır. Rusya, olsa olsa Karadeniz Sinerjisi’nin KEİ bünyesinde değerlendirilmesinden yanadır. AB’nin Karadeniz’e yönelik girişimlerini “KEİ’ye hapsedmek”, Rusya’ya bir anlamda AB’nin bölgedeki çalışmaları üzerinde bir nevi kontrol imkanını sağlayacaktır. Diğer yandan, aynı şartlarda Türkiye’nin de yaklaşımı bir ölçüde benzerlik göstermektedir.

Zaten kendi öncülüğünde kurulan KEİ’in gölgelenmesini istemeyen Türkiye, önemli ticaret ortağı olan Rusya’nın tutumunu sürekli göz önünde bulundurmaktadır. Bir yandan üyelik sürecince dış politika açısından AB’yi öncelemek mecburiyetinde olan, diğer yandan ise bölgedeki dengeleri gözetmek gereğini duyan Türkiye, bu dengelerin önemli bir parçası olan Rusya’nın tavrını elbette hesaba katacaktır. Bu çerçevede olsa gerek, Türkiye gerek AB’nin önerdiği Karadeniz Sinerjisi’ne gerekse Avrupa Konseyi’nin başlattığı Karadeniz Avro-Bölgesi inisiyatiflerine temkinli yaklaşıyor. Özellikle, konumuz olan yerel işbirliği alanı açısından bakacak olursak, Türk Dışişleri Bakanlığı, KEİ’den bağımsız gelişen Karadeniz Avro-Bölgesi projesine Türk tarafının katılması ile ilgili olumsuz bir görüş benimsedi. Ancak, Türkiye’nin söz konusu projeyi desteklememesi gerektiğini düşünen Dışişleri Bakanlığı’nın yaklaşımına karşın, İçişleri Bakanlığı daha olumlu bir tavır sergileyerek, Varna’da yapılan kurucular toplantısına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı seviyesinde katıldı. Sonuç olarak Türkiye, bir merkezi idare yetkilisi ve Samsun Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere iki temsilci gibi kalabalık olmayan bir temsil sağlamış oldu. Türkiye gibi, Karadeniz’e en uzun kıyısı bulunan bir ülkenin katılımını önemseyen Avrupa Konseyi Kongresi, Türk Dışişleri Bakanlığı nezdinde projeye destek verme çağrısında bulunmuş, Avro-Bölgesi’nin yerel yönetimleri temsil edecek platform olması sebebiyle KEİ gibi mevcut devletler arası işbirliği mekanizmaları ile rekabet içinde olmayacağını savunmuştur. Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı bu oluşuma en azından olumlu bir şekilde yaklaşarak, böyle bir ihtiyacın varlığını kabul etmiştir. Öte yandan, projeye destek vermeyen ve bölgedeki işbirliğinin mevcut yapılar çerçevesinde devam etmesini savunan Dışişleri Bakanlığı, işbirliğini bir anlamda hükümetler arası düzeyde uygun görmektedir.

Karadeniz’de Yerel Alternatifler

Görüldüğü gibi, Karadeniz’de gerek devletler düzeyinde gerekse diğer alt düzeylerde bir takım işbirliğini teşvik edici çabalar harcanmıştır. Karadeniz Havzası’nda şimdiye dek denenmiş yerel işbirliği platformu olarak karşımıza iki girişim çıkıyor: Uluslararası Karadeniz Kulübü ve Karadeniz Avro-Bölgesi. Her ikisinin

de avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. UKK'nın avantajı, KEİ nezdinde gözlemci kuruluş statüsünü elde etmiş olması, yani bölgenin var olan mekanizması ile "barışık" olmasıdır. Buna karşın, bu oluşumun gerek kurumsal açıdan zayıf kalması, gerekse halihazırdaki başkanlığının Karadeniz'e kıyısı olmayan bir şehre kayması, onu temsil gücü yüksek bir aktör kılamamaktadır. Diğer yandan, Karadeniz Avro-Bölgesi'nin tartışılmaz avantajı, Avrupa Konseyi gibi uluslararası bir kuruluşun himayelerinde gelişmiş olmasıdır. Dezavantajı ise, Türkiye ve Rusya gibi bölgenin güçlü aktörlerinin desteğini alamamış olmasıdır. Bunların dışında, Avro-Bölgesi'nin teşkilatının merkezine ilişkin seçimi daha isabetli olabilirdi. Örneğin, bu oluşumun İstanbul merkezli olması, ona daha fazla işlevsellik ve temsil gücünü kazandırabilirdi. Bunu birçok argümanla destekleyebiliriz.

İlk olarak, Karadeniz Havzası'nda gelişecek işbirliği birçok yönden farklı aktörleri bir araya getirmekten dolayı dengelerin gözetilmesini gerektirmektedir. Karadeniz'de bir yandan AB ve NATO üyeleri, diğer yandan bunlara üye olmayan ülkeler var ki, bölge bir anlamda Doğu ile Batı'nın buluşma noktasıdır. Hatırlanacağı üzere, Güney Osetya ile Abhazya etrafında Gürcistan ile Rusya arasında çıkan çatışma ve sonrasında Karadeniz'e gelen NATO donanmaları bir anda Karadeniz sularının kaynamasına neden olmuştu. Son yıllarda kendi sınırları ve nüfuz alanlarını Batı'ya karşı koruma ihtiyacını hissedilen Rusya, Karadeniz'de AB ve NATO ülkelerinin artan faaliyetlerinden rahatsız olmakta, bu adresten gelecek her türlü yeni girişime şüphe ile yaklaşmaktadır. Karadeniz Avro-Bölgesi projesinin gerek adının gerekse seçilen merkezin (Köstence/Romanya) verdiği Avrupa vurgusu, projenin, Karadeniz'de Avrupa'nın gücünü artırmaya yönelik bir girişim olarak algılanmasına yol açmaktadır. Oysa Türkiye, Karadeniz'de her iki taraf ile iyi ilişkileri sayesinde, taraflar arasında dengeyi sağlayabilecek bir ülkedir.

İkinci olarak, konu yerel yönetimler arası işbirliği olduğuna göre, bölgenin şehirlerini bir araya getirebilecek, kentler düzeyinde bu girişime öncülük yapabilecek bir şehirdir İstanbul. Medeniyetler arasında geleneksel bir köprü olan şehrimiz, bölgesel entegrasyon için tam bir "her-şey-dahil" çözümdür. Tüm bölgenin lider şehri olan İstanbul, ayrıca kara, hava ve deniz yollarının kesiştiği yer, Karadeniz'in de en büyük limanıdır. Ve en önemlisi, Türkiye, tüm bölgenin yurttaşlarının vize almadan gidebildikleri tek ülkedir. Karadeniz'de şehirler arasında işbirliğinin başarıya ulaşması, yerel uzmanların ve yurttaşların birbirleriyle olan etkileşimi ile doğru orantılıdır. Dolayısıyla katı vize politikaları ile kendisini diğer ülkelerden adeta set ile ayıran Avrupa Birliği'nin bir şehrinin yerel işbirliğine merkez olarak seçilmesinin çok isabetli olduğu söylenemez.

Karadeniz Birlikleri Ağı

Şüphesiz Karadeniz'de şehirler arasında daha çok etkileşime, iletişime ve koordinasyona ihtiyaç vardır. Bu ihtiyacı mevcut yapılar bir ölçüde karşılamaya çalışmışlardır. Bilindiği üzere, yerel yönetimler arasında işbirliği mekanizması olan yerel yönetim birlikleri, Karadeniz ölçeğinde kurulacak bir işbirliğinin de en ideal aktörüdür. Temsil ettikleri ülkelerde yerel işbirliğini başaran birlikler, ülkeler arası işbirliğini de başarabilecek kapasitededir. Bu açıdan bakılınca, gerek Uluslararası Karadeniz Kulübü gerekse Karadeniz Avro-Bölgesi projelerinde birliklerin tam üye olabilmelerinin düşünülmemiş olması ciddi bir eksikliklerdir.

Çözüm olarak, bölgede yerel düzeyde entegrasyonun ve işbirliğinin teşviki amacıyla, İstanbul merkezli bir Karadeniz Yerel Yönetim Birlikleri Ağı oluşturulmalıdır. Tıpkı, Türkiye'den Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'nin de üyesi olduğu Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS'ın Balkanlar'da başardığı gibi, yerel yönetim birlikleri üzerinden işbirliği ve koordinasyon kolaylaştırılmalıdır. Bu girişimde, NALAS'ın kuruluşunda önemli rol oynayan Avrupa Konseyi'nin de destekleri aranmalı, KEİ, UKK, NALAS, Avro-Bölgesi gibi var olan yapılar ile aktif bir işbirliğine gidilmelidir.

Karadeniz'de yerel işbirliğine önem veren ve buna kalıcı katkı yapmak isteyen Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, böyle bir girişimin öncülüğünü yapmak üzere 2008 yılı 2. Olağan Meclis Toplantısında bu yönde çalışmalarını başlatma kararını almıştır. Karadeniz'in en gelişmiş şehri İstanbul'u da arkasına alan Birlik, 33 yıllık belediye birliği tecrübesine sahip ve Karadeniz ülkelerinin yerel yönetim birlikleri ile zaten yakın ilişki içindedir. Sonuç olarak, Türkiye, Bulgaristan, Romanya, Moldova, Ukrayna, Rusya ve Gürcistan'ın ulusal ve bölgesel birlikleri bir araya getirmeyi amaçlayan bu inisiyatif, gerek Türkiye'nin bölgedeki dengeleyici pozisyonu, gerekse İstanbul'un konumu ve cazibesi sayesinde bölgede aranan aktif yerel işbirliği mekanizmasının başarılması için umut vermektedir.