

Ağustos 2008 Rusya-Gürcistan Savaşı Çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Güney Kafkasya Politikası

Ebru OĞURLU¹

Özet

Güney Kafkasya, sahip olduğu enerji kaynakları, jeo-ekonomik ve jeo-stratejik konumu ve potansiyel işbirliği olanakları ile her zaman için büyük güçlerin ilgisini çekmiş ve bu güçler arasındaki mücadele alanlarından biri olmuştur. Avrupa Birliği de özellikle 1990'lı yılların başından itibaren bölgedeki varlığını hissettirmenin ve siyasi profilini yükseltmenin yollarını aramaya başlamıştır. İlk olarak bölge ülkelerine ekonomik ve teknik yardım programlarına ağırlık veren AB, 2000'li yılların başından itibaren de önceki yaklaşımını terk etmiş, daha aktif ve iddialı bir duruş sergilemiştir. İki taraf arasında siyasi diyalog ve işbirliği ortamının oluşmaya başladığı bu yeni dönemde AB'nin temel hedefi bölge ülkelerinin demokratikleşme süreçlerini hızlandırmak olmuştur. Ancak, AB tüm girişimlerine rağmen, hem siyasi hem de iktisadi etki açısından bölgedeki diğer uluslararası örgütlerin gölgesinde kalmaktadır.

Anahtar kelimeler: *Güney Kafkasya, Gürcistan, Güney Osetya, Avrupa Birliği, komşuluk politikası.*

¹ Dr., Marmara Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Görevlisi, eogurlu@marmara.edu.tr

South Caucasus Policy of the European Union Within the Framework of the August 2008 War Between Russia and Georgia

Abstract

South Caucasus has always been a region of direct concern to the great powers owing to its rich energy resources, geo-strategic position and geo-economic location. Among them, the EU has increased its voice especially after the beginning of the 1990s. Although it started with the economic and technical aid programs, the EU has gained a higher profile and an assertive position in the region. The EU has aimed to help the regional countries in their democratisation and transition processes through the political dialogue and cooperation between the two sides. However, despite its various initiations and concrete projects, the EU has always remained under the shadow of other international actors which are quite active and influential in the region.

Keywords: *South Caucasus, Georgia, South Ossetia, European Union, Neighbourhood Policy*

Giriş

Kafkasya, sahip olduğu doğal kaynakları, etnik yapısı, kültürel zenginliği ve jeo-politik önemi ile her zaman büyük güçlerin ilgi alanında yer almıştır. Bölge ülkelerinin, Avrupa Birliği (AB) ve NATO içinde yaşanan genişleme politikaları sonucu, her iki kurumla da sınır komşusu olması Kafkasya için önemli fırsatlar yaratmaktadır. Ancak bu gelişmeleri kendisine tehdit olarak algılayan Rusya'nın da bölgede etkinliğini artıracak politikalara yönelmesiyle Kafkasya büyük güçlerin mücadele alanlarından biri haline gelmiştir. Artık hem Avrupa, hem ABD ve Rusya, hem de AB ve NATO başta olmak üzere pek çok uluslararası aktör bölgeyle yakından ilgilenmektedir.

Güney Kafkasya ise Kafkasya içinde bir alt bölge olarak hem işbirliği olanakları hem de potansiyel çatışma alanları açısından dikkat çekmektedir. Bağımsızlıklarını kazandıktan sonra, üç güney Kafkasya ülkesi sahip olduğu enerji kaynakları, jeo-ekonomik ve jeo-stratejik konumu ve Avrupa ile Asya arasında geçiş koridoru olma potansiyeli ile sadece komşu ülkelerinin değil, büyük güçlerin de ilgisini çekmiştir. Ancak, uzun yıllar süren ve bir türlü çözülemeyen çatışmalar ile bölge ülkeleri arasında gözlenen güvensizlik, diyalogsuzluk ve anlaşmazlıklar bölgenin istikrarını bozmakta ve hem bölgesel hem de uluslararası işbirliği olanaklarına ket vurmaktadır.

Ağustos 2008'de yaşanan Rusya–Gürcistan savaşı bu çatışma dinamiklerinden sadece birini temsil etmektedir.² Gürcistan ile Güney Osetya arasında başlayan gerginlik, kısa sürede Rusya–Gürcistan savaşına dönüşmüş, bölgedeki statükoyu bozarak kaotik bir ortam yaratmıştır. Ancak, Gürcistan'ın stratejik konumu ve siyasi önemi dikkate alındığında bu savaş sadece ikili ilişkiler çerçevesinde düşünülemez. Aksine, başta AB ve NATO olmak üzere pek çok uluslararası aktörü doğrudan etkileyen savaş, hem sonuçları hem de yansımaları açısından küresel bir boyut kazanmıştır. Öyle ki aktörler arasındaki gündemdeki kutuplaşmalar eski soğuk savaş günlerini ve gerilimlerini hatırlatacak boyutlara ulaşmıştır. Bu sebeple, söz konusu savaş yerel bir savaş olarak gözükmese de rağmen daha geniş bir perspektifte düşünülmelidir.

Bu çalışma Ağustos 2008'de çıkan savaş çerçevesinde AB'nin genel olarak Güney Kafkasya politikasını incelemeyi amaçlamaktadır. İlk bö-

² Bölgede en çok bilinen ve uluslararası dikkati çeken diğer iki çatışma Gürcistan-Abhazya anlaşmazlığı ve Dağlık Karabağ sorunudur.

lümde tarihsel arka plan olarak Rusya ve Gürcistan arasındaki ilişkiler ve başlıca sorunlar incelendikten sonra, ikinci bölümde daha yakın dönemde yaşanan ve iki ülke arasındaki gerilimi savaş noktasına kadar vardiyan se-
bepler tartışılacaktır. Üçüncü bölümde, çıkan savaşa karşı gösterilen ulus-
lararası tepkiler, ağırlıklı olarak AB'nin tepkisi çerçevesinde incelenecek-
tir. Dördüncü bölümde ise AB'nin bölgeye yönelik geliştirdiği politikalar
tarihsel açıdan değerlendirilecektir.

1. Ağustos 2008 Savaşının Arka Planı Olarak Rusya-Gürcistan İlişkileri

Kafkasya genelinde tarih boyunca yaşanan etnik temelli sorunlar Sov-
yetler Birliği'nin (SSCB'nin) dağılması ile beraber çatışmalara dönüşmüş-
tür. Bu süreçte, bölgedeki dengeyi ve statükoyu belirleyen tek güç olma
iddiasındaki Rusya, kendi siyasi ve iktisadi çıkarları için farklı yerlerdeki
etnik sorunları ve çatışmaları kullanmaktan çekinmemiştir. Rusya'nın bu
politikası bölgenin istikrarı ve kalkınması önünde ciddi bir engel teşkil
etmektedir.³

Rusya ile Gürcistan arasında uzun yıllar hissedilen ve nihayet Ağus-
tos 2008'deki savaşın çıkmasına neden olan gerilimin kökleri 1920'li yıl-
ların başına kadar gitmektedir. 1922 yılında yapılan düzenlemelere göre
Osetlerin yaşamlarını sürdürdüğü bölge Kuzey Osetya ve Güney Osetya
olarak ikiye ayrılmış, güney kısım "Güney Osetya Özerk Bölgesi" adı ile
ve sahip olduğu özerklik statüsü ile Gürcistan'a bağlanmıştır. 1980'lerin
sonunda, SSCB'nin dağılma sürecine girmesi ile birlikte, Birlik içinde-
ki cumhuriyetler bağımsızlıklarını ilan ederken, daha küçük etnik grup-
lar için oluşturulan özerk bölgeler de kaçınılmaz olarak bu bağımsızlık
hareketlerinden etkilenmiştir. Rusya'nın da desteğiyle merkezi hükümetin
kontrolünden çıkarak bağımsızlıklarını elde etmek bu bölgelerin öncelikli
hedefi olmuştur.⁴ Aslında sorunun temelinde, SSCB'nin dağılma süreci ile
birlikte, çekilmek zorunda kaldığı bölgelerin neredeyse tamamında sorun-
lu bölgeler yaratarak, Rusya'nın, bu bölgelerde kendine yakın yönetimler
kurması ve böylece bağımsızlığına kavuşmuş ülkelerdeki etkisini devam
ettirmeye çalışması yatmaktadır. Bu durum bölgedeki gerilimi her zaman
yüksek tutmuştur.

³ Kamer Kasım, "Gürcistan'da Neler Oluyor?", *USAK Stratejik Gündem*, 14.08.2008.

⁴ Gürcistan sınırları içinde yer alan iki özerk bölge (Acaristan ve Abhazya) daha bulunmaktadır. Bu bölgelere örnek teşkil edecek olması Güney Osetya'nın önemini artırmıştır.

Bölgede bugün bile varlığını hissettiren çatışmaların başlangıcı 1990'ların ilk yıllarına kadar gitmektedir. Gürcistan'ın 1991 yılında SSCB'den ayrılarak bağımsızlığını ilan etmesi, hem Rusya hem de Kuzey Osetya ile bağlarının kaybolacağı endişesi ile Güney Osetya'da hoşnutsuzluk yaratmıştır. İlk olarak Ocak 1992'de yapılan referandumda bölge halkının % 99'una yakını bağımsızlık yönünde oy kullanmıştır.⁵ Gürcistan ise kendi sınırları içinde bulunan ancak Rusya'nın desteğini alarak merkezi hükümete karşı gelen hareketleri bastırmak için her türlü kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı politikayı uygulamaktan kaçınmamıştır. Gürcistan'ın aşırı milliyetçi politikaları iki taraf arasındaki kutuplaşmayı derinleştirmiştir. Diğer taraftan, 1990'lı yıllarda yakın çevresinde otoritesini kaybeden Moskova, 2000'de Vladimir Putin'in başkanlığıyla birlikte kaybettiği prestijini tekrar kazanmak ve otoritesini sağlamlaştırmak istemiştir. Bu amaçla, hem genelde Güney Kafkasya'da yaşanan gelişmelere hem de özelde Gürcistan içindeki olaylara müdahil olmaktan kaçınmamıştır.

Bu zaman diliminde Moskova'nın politika değişikliği ile birlikte Gürcistan politikalarında da bazı değişiklikler gözlenmiştir. Kasım 2003'de yaşanan Gül Devrimi'nin etkisi ile Gürcistan giderek Batı eksenine kaymaya başlamıştır. Ocak 2004'te Batı yanlısı duruşu ve politikaları ile dikkat çeken Mikail Saakaşvili'nin Gürcistan Başkanı olarak göreve başlaması⁶ bu ülke için bir dönüm noktası niteliğindedir. Yeni Başkan'ın politikalarına ve önceliklerine göre tanımlanan ulusal hedefler arasında Avrupa-Atlantik sınırları içinde yer almak ve ilk önce NATO'ya sonra AB'ye üye olmak öncelik kazanmıştır. Bu hedef doğrultusunda bir taraftan Batı ile ilişkileri geliştirip derinleştiren Saakaşvili, diğer taraftan özerk bölgelerle ilgili politika değişikliğine gitmiş ve bu bölgelerdeki hâkimiyetini sağlamlaştırmak için sert politikalara başvurmaktan kaçınmamıştır.⁷ Gürcistan'ın yeni eğitimlerine tepki olarak Rusya ise farklı yollardan Saakaşvili iktidarını zayıflatacak politikaları hayata geçirmeye başlamıştır.⁸ Bir taraftan ekonomik ambargo veya doğalgaz politikaları yoluyla Gürcistan'ı sıkıştıran Rusya,

⁵ Kasım 2006'da yapılan ikinci referandum da benzer şekilde nüfusun neredeyse hepsinin bağımsızlık yönünde oy kullanması ile sonuçlanmıştır.

⁶ Mikail Saakaşvili Ocak 2008'de ikinci kez Başkan seçilmiştir.

⁷ Lincoln Mitchell, "Georgia's Rose Revolution", *Current History*, Vol. 103, Issue 675, October 2004, pp. 342-348.

⁸ Bu politikalar arasında, Rusya'nın özerk bölgelerdeki tarafsız aracılık rolünden vazgeçmesi, uluslararası hukuka göre Gürcistan yurttaşı olan Güney Osetya ve Abhazy bölgelerindeki yerleşimcilere Rus pasaportu vermesi ve hatta bu bölgelerin başkentleri ile doğrudan temasın kurulmasını mümkün kılan bir kanun çıkarılması bulunmaktadır. Bu politikalar, Rusya'nın bir sonraki adımın tanıma veya ilhak olabileceği varsayımından hareketle Gürcistan'da endişeye neden olmuştur.

diğer taraftan bölgede kendi gücünü ve hâkimiyetini yeniden oluşturmak amacıyla Abhazya ve Güney Osetya gibi sorunlu bölgeleri Gürcistan'ın etkisinden kurtarmaya yönelik her türlü girişimi desteklemiştir.⁹

Rusya'nın, Gürcistan'a karşı politikasının sertleşmesindeki nedenlerin başında Saakaşvili'nin Batı ile bütünleşme, ilişkileri geliştirme ve derinleştirme çabaları; NATO'ya üyelik talebi; Batı ve ABD yanlısı politikaları; hepsinden önemlisi enerji alanında Rusya'nın tekeli kırarak ve onu devreden çıkartacak enerji projelerine destek vermesi gelmektedir. Mayıs 2004'te Güney Osetya'da yapılan seçimlerde bağımsızlık taraftarı olan ve Rusya yanlısı açıklamalardan kaçınmayan Eduard Kokoytin'in elde ettiği başarıdan sonra Rusya bu bölgedeki etkisini biraz daha artırmış ve bu gücü Gürcistan'a karşı bir koz olarak kullanmaktan çekinmemiştir. Rusya'nın esas hedefi giderek Batıya yaklaşan Gürcistan üzerinden Batı'nın bu bölgede kurmak istediği hâkimiyeti kırmaktır. Bu sebeple kökeninde Gürcistan-Güney Osetya çekişmesi olarak başlayan küçük ölçekli gerilimin, daha geniş anlamda hem Rusya ile Gürcistan arasındaki ilişkiler hem de Rusya ile Batı arasındaki stratejik hesaplaşmalar bağlamında yansımaları bulunduğu unutulmamalıdır.¹⁰

2. Bölgede Gerilimi Tırmandıran Gelişmeler

Kısaca anlatılan bu ilişkiler ve gelişmeler çerçevesinde, Kafkasya'daki savaş rüzgarları dönem dönem imzalanan ateşkes anlaşmaları ile durdurulabilmiş, nihai bir barış ve çözüme ulaşılamasa da bölgede dengesizliğin dengesi olarak tanımlanabilecek bir düzen kurulabilmiştir. Dengenin bozulacağına dair işaretler ise 2008 yılının ilk aylarından itibaren görülmeye başlanmıştır. Bu yıl içinde yaşanan iki gelişme Ağustos'taki savaşı tetikleyici rol oynamıştır.

Bölgedeki statüko ilk olarak Şubat 2008'de Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesiyle bozulmaya başlamıştır. Bu bağımsızlığın ABD ve pek çok Batı Avrupa ülkesi tarafından tanınması Güney Osetya tarafından tarihi bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Bu tarihten itibaren "mikro devletler" döneminin başladığını varsayan Osetler Kosova gerçeğinin kendileri için bir

⁹ Mark N. Katz, "Implications of the Georgian Crisis for Israel, Iran and the West", *MERIA – Middle East Review of International Affairs*, Vol. 12, No. 4, December 2008, p. 1.

¹⁰ Ivars Indans, "Relations of Russia and Georgia: Developments and Future Prospects", *Baltic Security and Defence Review*, Vol. 9, 2007, p. 139.

örnek oluşturacağını düşünmüşler¹¹ ve 3 Mart 2008’de kendi bağımsızlıklarının tanınması için Rusya’ya, Bağımsız Devletler Topluluğu’na (BDT’ye), AB’ye, Birleşmiş Milletlere (BM’ye) çağrıda bulunmuşlardır. Ancak BM Güvenlik Konseyi 15 Nisan 2008 tarihli toplantısında Gürcistan’ın egemenliğine, bağımsızlığına ve toprak bütünlüğüne yönelik taahhüdünü yineleyerek söz konusu talebi reddetmiştir. Rusya ise Osetlerle paralel bir düşünceden hareketle, Kosova’nın bağımsızlığının bir domino etkisi yaratacağı tezini ileri sürmüş ve başta Abhazya ve Güney Osetya olmak üzere dünyada ayrılıkçı bir dalgayı hızlandıracağını belirtmiştir. Kosova’nın bağımsızlığının ardından tepkisi ve görüşü dikkate alınmayan Rusya, kendini bir anlamda mağlup hissedip, fırsatı geldiğinde bunun ‘rövanşı’na alma güdüsü ile Gürcistan krizini bir ‘fırsat’ olarak değerlendirmiştir.¹²

Bölgede taraflar arasındaki gerilimi artıran bir diğer faktör de NATO’nun doğuya ilerleyen ve Rusya’nın Batı tarafından kuşatılmışlık hissini kuvvetlendiren genişleme politikasıdır.¹³ Rusya, Doğu Avrupa’dan başlayan ve Baltık Cumhuriyetlerini de içine alarak devam eden bu politikadan rahatsızdır ve bölgenin kilit aktörlerden biri olarak hoşuna gitmeyen veya çıkarına aykırı olan gelişmelerin, politikaların ve anlaşmaların önünü kesme potansiyeline her zaman sahip olmuştur.¹⁴ Gürcistan’ın üyelik talebinin tartışıldığı Nisan 2008 Bükreş Zirvesi’nde NATO üyeleri Rusya ile ters düşmemek için bu ülkenin üyelik talebini o dönem için reddetmiş; ancak ileri bir tarihte bu üyeliğinin gerçekleşeceğine dair söz vermişlerdir. NATO’nun günü kurtaran politikası uzun vadeli rahatsızlıkları da beraberinde getirmiş ve olası çatışmaları zorlayan ve hızlandıran bir faktör olarak rol oynamıştır.¹⁵

Uluslararası çapta yaşanan bu gelişmeler yanında, hem Gürcistan hem de Rusya bölgesel dengeleri bozacak kararlar almaktaydı. Bir taraftan da Rusya Güney Osetya ve Abhazya ile ekonomik, diplomatik ve idari ilişkilerini devam ettirmekte ve bu cumhuriyetlerdeki askeri kuvvetlerini arttırmaktaydı. Ayrıca, Güney Osetya nüfusunun çoğunluğunun Rus yurttaşı

¹¹ Gökhan Türk, “Kafkaslardaki Gelişmelere Avrupa’nın Tepkisi”, 14.08.2008, <http://www.bilgesam.org/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=185:kafkaslardaki-gelismelere-avrupann-tepkisi&catid=86:analizler-kafkaslar&Itemid=148> Erişim: 15.12.2009.

¹² Hasan Selim Özertem (ed.), *Gürcistan Krizi Değerlendirme Raporu: Türkiye’ye, Bölgeye ve Küreye Etkileri*, USAK Raporları, No. 08-03, Eylül 2008, s. 30 ve 33.

¹³ Age, s. 29.

¹⁴ Kenneth Yalowitz and Svante E. Cornell, “The Critical but Perilous Caucasus”, *Orbis*, Vol. 48, No. 1, Winter 2004, p. 112.

¹⁵ USAK, *Gürcistan Krizi Değerlendirme Raporu*, s. 30-33.

olduğu gerçeğinden hareketle, Rusya, nerede ikamet ederlerse etsinler tüm Rus yurttaşlarını korumanın kendi sorumluluğu altında olduğunu belirterek Gürcistan ile özerk Cumhuriyetler arasındaki gelişmelerde doğrudan taraf olduğunu ima etmekteydi. Diğer taraftan Gürcistan, Rusya'nın Güney Osetya'daki yönetimle kurduğu yakın ilişkileri ve bu bölgeye sağladığı ekonomik, siyasi ve askeri desteği kendi içişlerine müdahale olarak gördüğü için var olan durumdan rahatsızlığını her fırsatta dile getirmiştir. Hatta gerektiği takdirde egemenliğini ve toprak bütünlüğünü tehdit eden gelişmelere karşı en sert tepkiyi vereceği uyarısında da bulunmuştur.¹⁶ Bu şartlar altında, gerilimin her geçen gün arttığı bölgede bir çatışmanın çıkması an meselesiydi. Daha da önemlisi taraflar arasında çıkacak küçük çaplı herhangi bir çatışmanın kolaylıkla büyük bir savaşa dönme ihtimali çok yüksekti. Böyle bir gelişme ise sadece bölge ülkelerini değil, bölge harici pek çok ülkeyi ve uluslararası örgütü de etkileyecek potansiyele sahipti.

2008 yılının yazında yaşanan gelişmeler tüm bu tahminleri doğrulamıştır. ABD'nin askeri, siyasi ve maddi desteğiyle kendine olan güveni günden güne artan Gürcistan, bölgedeki Rus hâkimiyetini kırmak ve merkezi idarenin otoritesini kuvvetlendirmek amacıyla Ağustos ayı başlarında Güney Osetya topraklarına girmiştir. Yerel ölçekte ve etnik temelde başlayan bu çatışma kısa sürede Gürcistan, Rusya, Osetya ve Abhazya'nın dâhil olduğu geniş çaplı bir savaşa dönüşmüştür. Rusya, Gürcistan'ın bu saldırısını Haziran 1992'de iki taraf arasında kendi aracılığında imzalanan ateşkes antlaşmasının¹⁷ bir ihlali olarak yorumlamıştır. Bölgede bulunan Rus barış gücü askerlerine ve Rus yurttaşlarına yapılan saldırılara yanıt olarak misilleme hakkının doğduğunu belirten Rusya "Anayasal Düzeni Sağlama Operasyonu"nu başlatmıştır. Bir kaç gün içinde Güney Osetya'daki Gürcü birliklerini çıkarmış, Abhazya'da kendi askerini konuşlandırmış ve Batı Gürcistan'a doğru yol almaya başlamıştır. Bu operasyonun ve Güney Osetya'ya asker gönderme kararının meşruiyetini savunurken de Batı'nın temel argümanlarını kullanarak barışı tesis etmek ve anayasal düzeni sağlamak için harekete geçtiğini ifade etmiştir. Ancak müdahale esnasında orantısız güç kullandığı gerekçesiyle pek çok çevre tarafından kınanmıştır.

Rusya'nın Gürcistan'a karşı bu kadar sert tepki vermesinin altında Batı'nın uzunca bir süredir Rusya'nın kendi jeopolitiği olarak düşündüğü

¹⁶ *Age*, s. 8.

¹⁷ Söz konusu ateşkes anlaşmasına göre, Rusya, Gürcistan ve Güney Osetya birliklerinin katılımıyla oluşturulacak 4000 kişilik barış gücü kurulmuş ve Gürcistan-Güney Osetya sınırı ile Tshinvali çevresinde güvenlik koridoru oluşturulmuştu.

bölgelerde desteklediği devrimler bulunmaktadır. Bu devrimler sonrası iktidara gelen Batı yanlısı güçlerin ve aktörlerin, başta enerji politikası olmak üzere pek çok alanda Rusya'yı dışlayan politikalara ağırlık vermesi, bölgedeki hâkimiyetini kısıtlayacağı için Moskova'yı kızdırmıştır.¹⁸ Böylece, çıkan krize tarafsız kalmayarak, Rusya bölgede hâlâ dikkate alınması gereken bir aktör olduğunu hissettirmiştir. Gürcistan ise bu krizi NATO üyeliğini hızlandırabilecek bir fırsat olarak kullanmak istemiş, ancak Rusya'ya karşı Batı'dan beklediği desteği görememiştir.

3. Savaş Sonrası Uluslararası Tepkiler ve AB Etkisi

Rusya ile Gürcistan arasında çıkan bu savaş tüm Batı dünyasını endişelendirmiştir. Batılı devletler ve uluslararası örgütler ile sivil toplum kuruluşları da dâhil pek çok devlet dışı aktör, çıkan savaşa tepki göstererek barış çağrısı yapmış ve Gürcistan'ın toprak bütünlüğü ilkesine gönderme de bulunmuştur. Ancak, söz konusu ortak endişeler Batıda hem uluslararası örgütler arasında hem de aynı örgüt içinde bulunmalarına rağmen farklı üye ülkeler bazında ortaya çıkan görüş ayrılıklarını engelleyememiştir.

Rusya-Gürcistan savaşına en sert tepkilerden biri, teorik olarak desteklemesine rağmen, Gürcistan'ın ısrarlı üyelik talebini – Rusya ile ters düşmemek için – uzun süredir reddeden NATO'dan gelmiştir. Çıkan savaştan sonra, NATO kendi pozisyonunu yeniden gözden geçirme kararını almıştır. Rusya'yı uluslararası hukuku ihlal etmekle suçlayan NATO bundan sonra Gürcistan'la ilişkilerin geliştirilmesi ve derinleştirilmesi için bir komisyon kurulmasını kararlaştırmış, ileri bir tarihte Gürcistan'ı üye olarak kabul edeceğini bir kez daha vurgulamıştır.¹⁹ NATO'nun tepkisine benzer bir şekilde Avrupa Konseyi, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Kızılhaç Hareketi çıkan çatışmalardan büyük endişe duyduklarını, tarafların uzlaşmaya varmak için bir an önce harekete geçmeleri gerektiğini dile getirmişlerdir.

Çatışmalara tepki gösteren aktörlerin başında ise AB gelmektedir. Bölgesel gelişmelerde, 1990'ların başından itibaren daha çok bekle-gör politikasını tercih eden ve diğer uluslararası aktörlerle kıyaslandığında ikincil bir rol üstlenen AB, hem bölgeye hem de Gürcistan'a karşı benimsediği bu pasif politikayı 2000'li yılların başından itibaren değiştirmiştir. Bu politika değişikliğinin arkasında yatan gerekçe AB'nin doğuya doğru geniş-

¹⁸ Gökhan Türk, "Kafkaslardaki Gelişmelere Avrupa'nın Tepkisi".

¹⁹ "NATO Rusya'yı Uyardı; Gürcistan ile İlişkileri Geliştirmeye Karar Verdi", 19.08.2008 <<http://arsiv.sabah.com.tr/2008/08/19/haber,9D17DE736D5E4E76B524F7F814638526.html>> (Erişim: 30.11.2009).

lemesinden sonra değişen coğrafyası ile bölgeye yakınlaşması ve bununla bağlantılı olarak 2004 yılında kabul ettiği Avrupa Komşuluk Politikası'na bölge ülkelerini de ekleyerek bu ülkelerde demokrasi ve istikrar ortamının yaratılması ve kuvvetlendirilmesine verdiği önemdir. Bu çerçevede, Birlik, çatışmaların ve savaş ortamının, tüm Kafkaslarda ve hatta Balkanlar'da istikrarsızlığa yol açma potansiyeli taşımasından duyduğu endişeyi dile getirerek tepkisini açıkça ortaya koymuştur. Aynı zamanda, bölgeye yönelik politikasındaki değişikliğe paralel olarak, Rusya – Gürcistan savaşında daha aktif ve görünür bir aktör olmak isteğini de ortaya koymuştur. AB'nin kendi iç düzenlemeleri ve karar alma mekanizmalarındaki zorluklar ise, Rusya – Gürcistan savaşının başında ortak bir tutum benimsenmesini engellemiş; etkisini, ancak, barışın tesis edilmesinden sonra hissettirebilmesine neden olmuştur. Birliğin bu gecikmesinin arkasındaki nedenleri incelemeyen önce, AB'nin hem bölgeye hem de Gürcistan'daki gelişmelere gösterdiği ilginin nedenlerini incelemek faydalı olacaktır.

İlk olarak söz konusu bölgenin enerji güvenliği açısından AB için kilit önemde olduğu vurgulanmalıdır. Birlik hâlihazırda enerji ihtiyacının %50'sini ithal etmektedir. Enerji tüketiminin ileriki yıllarda daha da artacağı gerçeğinden hareketle enerjiye bağımlılığın 2030 itibari ile % 70'lere ulaşacağı yapılan tahminler arasındadır.²⁰ Bu ihtiyacın büyük bir kısmı Rusya'dan karşılanmaktadır. Zengin petrol ve doğal gaz rezervlerine sahip olan Kafkasya ise, Rusya'ya olan enerji bağımlılığının azaltılmasında sağlayabileceği katkı nedeniyle AB için bir çekim merkezi konumuna gelmiştir. Birliğin diğer seçenekleri olan Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki belirsizlikler göz önüne alındığında, bölge ülkelerinin geleceğın enerji ihracatçısı ülkeleri olarak AB için taşıdığı önem artmaktadır. Burada özellikle belirtilmesi gerekir ki Hazar havzasının enerji kaynaklarının uluslararası pazarlara çıkışı, daha sonra da Avrupa ve Amerika'ya taşınması için mümkün olan en kısa yol Gürcistan üzerinden geçmektedir. İkinci olarak hem ticaret için geçiş yollarının ortasında bulunması ve Avrupa ile Asya ekonomilerini bağlaması hem de ticaretin geliştirilebilmesi için bir pazar olarak görülmesi bölgenin önemini artırmaktadır. Üçüncü olarak "Genişlemiş Avrupa"nın coğrafı olarak Güney Kafkasya'ya yaklaşması AB'nin bölge ile yakından ilgilenmesini bir zorunluluk haline getirmiştir. Konumu itibariyle stratejik öneme sahip olan bu bölgede güvenlik ve istikrarın hâkim

²⁰ Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası: Sorunlar ve Muhtemel Çözümler", 02.02.2009; <<http://www.usakgundem.com/yazar/1118/avrupa-birligi%E2%80%99nin-enerji-politikasi-sorunlar-ve-muhtemel-%C3%A7%C3%B6z%C3%BCmler.html>> Erişim: 15.12.2009.

olması AB'nin, uyuşturucu, göç ve insan kaçakçılığı, kara para aklama ve terörist eylemler gibi sınır aşan suçlarla mücadele etme kapasitesini kuvvetlendirecektir.

Tüm bu faktörler AB'nin Güney Kafkasya'daki gelişmelerle yakından ilgilenmesini gerektirmektedir. Siyasi istikrar ve ekonomik gelişmenin birbirini tamamlayan iki süreç olması²¹ bölgede güvenliğin sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, böyle bir ortamın sadece bölge ülkeleri için değil kendi çıkarları için de hayati önemde olduğunu kabul eden AB, Rusya – Gürcistan savaşı karşısında beklenen derecede etkili olamamıştır. Savaşın çıkmasından sonra hemen ve doğrudan müdahaleden kaçınan AB, savaşın sonlandırılması için siyasi diyalog yolunu tercih etmiştir. Bu yöntemin marjinal etkisi nedeniyle, çatışmaların bitirilmesi ve barışın tesis edilmesinde arka planda kalmış,²² bu aşamada bölgeye aktif olarak müdahale eden BM ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) gibi diğer örgütlerin çabalarını tamamlayıcı bir rol üstlenmiştir. AB'nin görünürlüğü ve bölgedeki etkisi ancak savaş sonlandıktan ve barış tesis edildikten sonra hissedilmeye başlanmıştır. – “Dış Politika”nın teorik ve pratik iki farklı boyutu olduğu düşünüldüğünde – AB'nin, Rusya – Gürcistan savaşının başında ortak bir politika geliştiremeyip etkisiz kalması hem teorik hem de pratik olmak üzere iki farklı açıdan değerlendirilebilir.

AB'nin, özellikle 1990'ların başından itibaren, ortak dış politika ideale ulaşma yönündeki çabalarına rağmen, bu politika bir gerçeklikten çok bir amaç olarak kalmıştır.²³ Birlik kelimesinin tek sesliliği ve ortak hareketi çağrıştırdığı açıktır. Dış politika ise Birlik üyelerinin tek sesliliğinin ve birlikte hareket etme istek ve yeteneğinin pratikte uygulamaya konması gereken alanların başında gelmektedir. Bu çerçevede, Rusya – Gürcistan savaşı gibi uluslararası krizler AB'nin gerçekten bir birlik olup olmadığının sorgulanması “fırsatını” doğurmaktadır.²⁴ Özellikle son genişlemelerden sonra üye ülkeler arasında gözlenen çıkar çatışmaları, üye ülkelerin

²¹ Yelda Demirağ, “EU Policy Towards South Caucasus and Turkey”, *Perceptions*, Vol. 9, No. 4, Winter 2004-2005, p. 99.

²² Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaitė, *EU Peacebuilding in Georgia: Limits and Achievements*, Cleer (Centre for the Law of EU External Relations) Working Papers, No. 6, 2009, p. 13.

²³ Alicia Ambos, Dieter Mahncke and Christopher Reynolds, “Introduction” in Dieter Mahncke, Alicia Ambos and Christopher Reynolds (eds.), *European Foreign Policy – From Rhetoric to Reality*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2004, p. 17.

²⁴ Mustafa Kutlay, “Gürcistan-Rusya Krizi ve Avrupa Birliği'nin Dış Politika Sınavı”, *USAK Stratejik Gündem*, 08.09.2008 <<http://www.usakgundem.com/yazar/1042/g%C3%BCrcistan-rusya-krizi-ve-avrupa-birligi%E2%80%99nin-dis-politika-sinavi.html>> Erişim: 10.11.2009.

farklı öncelik ve amaçları ve – en önemlisi – ortak dış politikanın devletlerarası bir politika olma özelliğini devam ettirmesi, bu alanda beklenen teorik çerçevenin çizilememesine ve uluslararası krizler karşısında ortak bir duruş sergilenememesine neden olmaktadır.

Farklı görüşlerin ve çıkarların aşılabılmesinde etkili olacak karar alma mekanizmalarını hâlâ geliştiremeyen AB, kendisinden beklenenleri yerine getirememektedir.²⁵ Diğer bir deyişle, AB'nin teorik zaafi fiili anlamda da yetersizlikleri ve eksiklikleri doğurmaktadır. Birliğin Gürcistan – Rusya savaşının başından itibaren sergilediği duruş bu gerçeğin bir yansımasıdır. Üye ülkelerin iç politikalarındaki farklı parametreler ve öncelikler, daha da önemlisi Rusya ile ilişkiler konusundaki görüş ayrılıkları, bu krizde de, pratikte iki farklı AB'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur.²⁶ Birinci grupta yer alan ve başını Doğu Avrupa ile Baltık ülkelerinin çektiği, İngiltere ile İsveç'in de dâhil olduğu grup savaşın çıktığı andan itibaren Rusya'nın bölgedeki "emperyal politikaları"na dikkat çekmiştir.²⁷ Bu ülkeler ilk adım olarak Gürcistan'ın toprak bütünlüğünü savunduklarını açıkça dile getirmişlerdir. Hatta bir adım ileriye giderek Rusya'nın sert bir şekilde uyarılması ve bazı yaptırımların uygulanması gerektiğini belirtmişlerdir. Gürcistan ile dayanışmanın somut bir ifadesi olarak savaşın başlamasından bir hafta sonra Polonya ve üç Baltık devleti başkanlarının Gürcistan'ı ziyaret etmeleri, taşıdığı sembolik anlamdan dolayı önemlidir. Diğer taraftan, Rusya ile ilişkilerine öncelik veren Birlik üyeleri, Rusya'nın çıkarlarının bulunduğu bu bölgede Rusya ile bir çatışmaya girmekten kaçınmışlardır.²⁸ Özellikle, Almanya, Fransa ve İtalya'nın dâhil olduğu bu ikinci grup üye ülkeler Moskova'nın uyguladığı politikanın yanlış olduğunu belirtmekle birlikte, enerji ve ticaret ortakları olan Rusya'yı daha fazla kızdırmamak adına daha ılımlı davranmayı tercih etmişlerdir. Bu üyeler, Rusya'nın AB'ye değil, ABD'ye tepkili davrandığı gerçeğinden hareketle iki tarafın da çıkarlarının gözetildiği bir çözüme ulaşmanın mümkün olduğunu savunmuştur.²⁹ Buradan da açıkça görülmektedir ki, Rusya – Gürcistan sa-

²⁵ Asle Toje, "The Consensus – Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy", *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 128-135.

²⁶ Tomas Valasek, "What Does The War in Georgia Mean for EU Foreign Policy", *Centre for European Reform Briefing Note*, August 2008, < http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_georgia_15aug08_tv.pdf > (Erişim: 10.11.2009); Mustafa Kutlay, "Gürcistan-Rusya Krizi ve Avrupa Birliği'nin Dış Politika Sınava", *USAK Stratejik Gündem*, 08.09.2008, < <http://www.usakgundem.com/yazar/1042/g%C3%BCrcistan-rusya-krizi-ve-avrupa-birligi%E2%80%99nin-dis-politika-sinavi.html> > Erişim: 10.11.2009.

²⁷ Kutlay, "Gürcistan-Rusya Krizi ve Avrupa Birliği'nin Dış Politika Sınava".

²⁸ Yalowitz and Cornell, "The Critical but Perilous Caucasus", p. 113.

²⁹ Kutlay, "Gürcistan-Rusya Krizi ve Avrupa Birliği'nin Dış Politika Sınava".

vaşı AB'yi birleştirmek yerine var olan bölünmeyi daha da derinleştirmiş, AB'nin tepkisinin gecikmesine neden olmuştur.

Yaşanan olumsuzluklara rağmen altı gün süren savaşı sona erdiren altı maddelik ateşkes anlaşmasının, o dönemde AB Başkanlığı'nı elinde bulduran Fransa Başkanı Nicolas Sarkozy'nin arabuluculuğu neticesinde imzalanabildiği unutulmamalıdır.³⁰ İki taraf arasında imzalanan altı maddelik barış metnine göre, anlaşmazlığın çözümü için tarafların askeri güç kullanımına son vermesi; geçici ateşkes konumundan kalıcı ateşkes konumuna geçilmesi; tarafların karşılıklı insani yardım akışına izin vermesi; Gürcü askerlerin çatışmalardan önceki konumlarına çekilmesi; aynı şekilde Rus askerlerinin de çatışmalardan önceki pozisyonlarına geri çekilmesi; ayrılıkçı bölgelerdeki Rus barış gücü askerlerinin statüsünün gözden geçirilmesi ve Abhazya ve Güney Osetya'nın statüsünün uluslararası değerlendirilmeye açılması kararlaştırılmıştır.³¹ Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken nokta, Fransa Cumhurbaşkanı'nın oynadığı kişisel roldür. Ateşkesin imzalanabilmesinde, AB ortak dış politikasının etki ve başarısından çok Fransa Cumhurbaşkanı'nın katkısı ve zorlaması etkili olmuştur. AB içindeki belirleyici ülkelerden biri olan Fransa, güçlü liderlik ile siyasi irade ve kararlılık vasıflarına sahip olan Sarkozy vasıtasıyla barış görüşmelerinde Birliğin adının geçmesini sağlamıştır. Bu durum, Kafkasya'ya yönelik politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında en etkili belirleyici faktörlerden birinin güçlü ülkeler ve güçlü siyasi kişilikler olduğunu açıkça göstermektedir.³² O ana kadar bölgeye karşı tutarlı ve uzun dönemli bir politika geliştiremeyen AB, çatışmaların sonlanmasından itibaren bölgedeki görünürlüğünü ve etkisini artırmıştır.

4. Tarihsel Açıdan Avrupa Birliği'nin Güney Kafkasya Ülkelerine Yönelik Politikaları

AB, özellikle 1990'lı yılların başında, hem bölgeye hem de Kafkasya'ya yönelik hedeflerini somut bir şekilde tanımlayamamış ve ortak bir strateji geliştirememiştir.³³ Bölge ülkeleri üyelik perspektifine sahip olmadıkları için, bu bölgede genişleme politikası çerçevesindeki en önemli dış politika araçlarından biri olan "koşulluluk (conditionality)" ilkesi bu bölge-

³⁰ Ateşkes Anlaşması 12 Ağustos 2008 günü imzalanabilmiştir.

³¹ "Rusya-Gürcistan Anlaşmaya Vardı", *EurActive*, 13.08.2008, <<http://www.euractiv.com.tr/genisleme/article/rusya-gurcistan-anlasmaya-vardi>> (Erişim: 21.11.2009)

³² Dov Lynch, "The EU: Towards a Strategy", *Chaillot Papers*, No. 65, December 2003, p. 172.

³³ Mariam Dekanozishvili, "The EU in the South Caucasus: By What Means, to What Ends?", *GFSIS Occasional Paper*, No. 5, January 2004, p. 5.

de uygulanamamıştır.³⁴ Bu şartlar altında, bölgeye yönelik politikalar ve uygulanan stratejiler, Birlik içinde değişen dengelere ve – daha önce de belirtildiği gibi – Birlik içindeki etkili üyelerin ve güçlü siyasi kişiliklerin görüşleri çerçevesinde şekillendirilmiştir. Ancak, 2000’li yılların başından itibaren genişleme politikasının somut sonuçlarının hissedilmeye başlanması ile birlikte, AB, bölgedeki siyasi profilini yükseltme kararı almış ve Güney Kafkasya’ya yönelik politikasında değişiklikler yapmak durumunda kalmıştır. AB’nin bu politika değişikliğinin arkasında yatan temel neden, kendi güvenlik ve istikrarının, kendisini çevreleyen bölgelerin güvenliği ile yakından ilgili olmasıdır. Bu bağlamda AB’nin en önemli kararlarından biri “Atlantik’ten Urallara Ortak Avrupa Evi” ekseninde hareket ederek bölgesel işbirliği olanaklarını da destekleyecek şekilde nüfuz alanını Güney Kafkasya’ya doğru genişletmesidir.³⁵ Sözü edilen değişiklik sürecindeki tarihi dönüm noktası ise AB’nin 2004 yılında kabul ettiği ve üç Güney Kafkasya ülkesinin de dâhil edildiği Avrupa Komşuluk Politikası’dır. Böylece, AB bölgeyi öncelikli ilgi alanları arasında kabul ettiğini açıkça beyan etmiştir. Bundan sonra Birliğin amacı bölgede etkisini artırmak; somut politikaları, programları, yardım ve destek programları vasıtasıyla bölgede siyasi istikrarın sağlanmasına, ülkelerdeki demokratikleşme çabalarının sağlamlaştırılmasına ve bölge ülkelerinin siyasi ve iktisadi yapılarının AB standartları ile uyumlu hale getirilmesine katkıda bulunmaktır.

Kısaca belirtilen bu genel çerçeve altında, AB’nin Güney Kafkasya politikası iki dönem altında incelenebilir: Daha çok ekonomik ve teknik yardımın ön planda olduğu 1990 – 1999 dönemi ile bölgedeki güvenlik ve istikrar konularına atıfla daha aktif politikaların belirlendiği 1999 sonrası dönem. Özellikle 2000’li yılların başından itibaren AB siyasi faktörleri de göz önünde bulundurarak bölgeye karşı siyasi içeriğe de sahip bir politika oluşturma yönünde adımlar atmıştır. Önce Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde bölgede daha aktif olmuş, 2008 savaşının sonlanması ile birlikte ise siyasi gücünün artması için girişimlerde bulunmuştur. Her iki dönemde de destek ve yardım programları hazırlanırken AB’yi harekete geçiren temel faktör bölgede Batı yanlısı rejimlerin oluşturulmasına destek olmaktır. Böylece, ülkelerin “demokratikleşme” ve “modernleşme” süreçleri hızlandırılacak ve Batı aslında kendi güvenliğini garanti altına almış olacaktır.³⁶

³⁴ Dov Lynch, “A Regional Insecurity Dynamic”, *Chaillot Papers*, No. 65, December 2003, p. 20.

³⁵ Oral Sander, “Yeni bir Bölgesel Güç Olarak Türkiye’nin Dış Politika Hedefleri”, Faruk Sönmezoğlu (der.), *Türk Dış Politikası’nın Analizi*, Der Yayınları, İstanbul, 1994, s. 420.

³⁶ Şefika Acar, “Avrupa Birliği ve Güney Kafkasya”, *Journal of Black Sea Studies*, Issue. 22, Summer 2009, p. 32.

4. 1. 1990-1999 Dönemi

1990-1999 dönemi incelendiğinde bölge için ekonomik ve teknik yardım içerikli programların yoğunlukta olduğu görülmektedir. 1991 yılında kabul edilen Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım (TACIS)³⁷ programı ile adı geçen ülkelere içinde buldukları geçiş dönemleri boyunca siyasi ve iktisadi alanlarda yardım etmek ve bu ülkeleri dünya ekonomisi ile bütünleşme çabalarında desteklemek hedeflenmiştir. Eğitim, enerji, ulaştırma gibi pek çok farklı alanı kapsayan programın öncelik alanları kurumsal, idari ve adli reformların hayata geçirilmesi; farklı alanlardaki altyapının geliştirilmesi; sanayi ve ticari işletmelere destek sağlanması olarak sıralanmıştır.³⁸

AB'nin enerji rezervlerine olan ihtiyacının her geçen gün biraz daha artması TACIS programı çerçevesinde geliştirilen Avrupa'ya Devletlerarası Petrol ve Gaz Nakli Projesi'ni (INOGATE)³⁹ gündeme getirmiştir. 1995 yılında hayata geçirilen bu proje bölgenin yeraltı kaynaklarının Avrupa'ya güvenli bir şekilde ulaştırılmasını amaçlamaktadır. Bu girişimle petrol ve doğalgaz taşıma sistemlerinin iyileştirilmesi ve modernizasyonu, enerji piyasalarının yakınlaştırılması, enerji güvenliğinin kuvvetlendirilmesi, sürdürülebilir enerji gelişiminin desteklenmesi ve yatırımlar için gerekli teknik yardımın sağlanması amaçlanmıştır.⁴⁰ Teknik yardım ile başlayan söz konusu proje gün geçtikçe yasal ve kurumsal bir çerçeveye oturmuş, bölgenin enerji kaynaklarının kullanılması ve dağıtılması konusunda AB'nin elini kuvvetlendirmiştir.⁴¹

AB'nin Kafkasya'ya ilgisini gösteren bir başka proje ise yine TACIS programı kapsamında 1993 yılında başlatılan ve 1998 yılında yürürlüğe giren Avrupa-Kafkasya-Asya Taşıma Koridoru'dur (TRACECA).⁴²

³⁷ *Technical Aid to the Commonwealth of Independent States* programı Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moğolistan, Moldova, Özbekistan, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan ve Ukrayna'yı kapsamaktadır.

³⁸ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm>

³⁹ *Interstate Oil and Gas Transport to Europe* projesi Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Özbekistan, (gözlemci statüsündeki) Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan ve Ukrayna'yı kapsamaktadır.

⁴⁰ Proje ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.inogate.org>>.

⁴¹ Acar, "Avrupa Birliği ve Güney Kafkasya", s. 33.

⁴² *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia* projesi Azerbaycan, Bulgaristan, Gürcistan, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Özbekistan, Romanya, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan ve Ukrayna'yı içine almaktadır.

Avrupa'ya ulaşım için Rusya güzergâhına alternatif olarak hazırlanan proje stratejik açıdan önemlidir. Adı geçen bu projenin temel amaçları arasında ulaştırmanın kurumsal birimlerinin güçlendirilmesi ve modernizasyonu, alt yapı şebekelerinin oluşturulması, proje kapsamındaki ülkelerin Avrupa ve küresel pazarlara erişimlerinin kolaylaştırılması ve bölgesel işbirliğinin artırılması bulunmaktadır.⁴³ Böylece, bölge ülkelerinin hem siyasi ve ekonomik gelişmelerine katkıda bulunulacak hem de uluslararası pazarlarla tanışmaları için bir olanak sağlanacaktır.⁴⁴

Yukarıdaki örneklerden anlaşılacağı gibi, 1990-1999 arası dönemde AB ekonomi odaklı politikalar izlemiş, kriz yönetimi veya krizin önlenmesi gibi konularda AGİT ve BM'ye başvurulmasını ve bu örgütlerin girişimlerinin ve çabalarının desteklenmesini uygun bulmuştur.⁴⁵ Bu sebeple, bölgede istikrarın sağlanmasına en büyük katkıyı yapacak “dondurulmuş bölgeler sorunları”nın⁴⁶ çözümünde doğrudan bir etkisi veya katkısı ol(a) mamıştır. Gürcistan ve Güney Osetya ihtilafında AGİT, Gürcistan ve Abhazya çatışmasında BM ve Karabağ sorununda MINSK grubu baş aktörler olarak ortaya çıkmış, AB ise, müdahil olmak yerine, dolaylı olarak, bu aktörlerin çabalarına ve girişimlerine destek vermeyi tercih etmiştir. Diğer bir deyişle, siyasi ve stratejik perspektiften değerlendirildiğinde, 1990 – 1999 arası dönemde, AB'nin bölgede düşük profilli politikalar izlediği ve diğer aktörlerin gerisinde kaldığı gözlenmektedir.

AB'nin Kafkasya politikasındaki olası değişikliğinin ilk işaretleri 1997 yılında yayımlanan *Gündem 2000*⁴⁷ belgesi ile hissedilmiştir. Genişleme politikasının stratejisini belirleyen raporda “Dünyaya Açık İstikrarlı bir Avrupa” başlığı altında AB'nin bölgeye gösterdiği önem defalarca vurgulanmış, iki taraf arasında dostane ve işbirliğine açık ilişkilerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴⁸ AB'deki dönüşümün esas dönüm noktasını 1999 yılında ikili ilişkilerin düzenlenmesi ve sağlam temellere oturtulması amacıyla bölge ülkeleri ile imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları

⁴³ Ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.traceca.org>>.

⁴⁴ Acar, “Avrupa Birliği ve Güney Kafkasya”, s. 34.

⁴⁵ Demirağ, “EU Policy towards South Caucasus and Turkey”, p. 96.

⁴⁶ Bölge ülkelerinden Gürcistan'ın Abhazya ve Osetya sorunları, Ermenistan ve Azerbaycan arasındaki Dağlık Karabağ sorunları “dondurulmuş bölgeler sorunları” olarak adlandırılmaktadır. Temelinde etnik çatışmaların yattığı ve uzun yıllar bölgedeki istikrarsızlığı artıran bu sorunlar aynı zamanda uluslararası aktörlerin bölgeye yaklaşımını ve politikalarını da belirlemektedir.

⁴⁷ European Commission, *Agenda 2000 – For a stronger and wider Europe*, July 1997.

⁴⁸ *Agenda 2000*, pp. 33-34 and 104-105.

(OİA) oluşturmaktadır.⁴⁹ Söz konusu anlaşmalar, taraflar arasındaki ilişkilerin hukuki çerçevesini çizen, kapsamını tanımlayan ve kurumsal yapısını oluşturan belgelerdir. Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan ile ayrı ayrı imzalanan bu anlaşmalara göre, ikili ilişkilerin demokrasi, uluslararası hukuk ve insan hakları ilkeleri çerçevesinde şekillendirilmesi ve geliştirilmesi kabul edilmiştir. Siyaset, ekonomi ve yatırımlar gibi pek çok alanı kapsayan anlaşmaların arkasındaki temel amaçlar ise bölge ülkelerine – demokratik sisteme ve piyasa ekonomisine geçiş süreçlerinde yaşadıkları sorunları en aza indirmek için – gerekli yardım ve desteği sağlamak; siyasi diyalog ve kültürel işbirliği için bir çerçeve sunmak; ticaret ve yatırımı teşvik etmek; iktisadi, sosyal, mali, endüstriyel, bilimsel ve kültürel işbirliği alanları oluşturmaktır. Bu amaçlar dışında, OİA ile bölgedeki barış ve güvenliğe atıf yapılmış, bölgenin istikrarının en önde gelen hedef olduğu vurgulanmış ve bu çerçevede gerekli kurumsal düzenlemelerin ve reformların da altyapısı oluşturulmuştur.⁵⁰ Böylece ilk defa olmak üzere ekonomik ve ticari ilişkilere siyasi diyalog ve kültürel işbirliği boyutu da eklenmiş ve ilişkiler yeni bir evreye girmiştir.⁵¹ Yeni başlayan bu süreçte, AB Güney Kafkasya’daki çatışmaların, bölgenin siyasi ve iktisadi gelişmesi için engel oluşturduğunu ve barış sürecini kuvvetlendirmek adına üstüne düşeni yapmaya hazır olduğunu çeşitli defalar açıklamıştır.

4.2. 1999 Sonrası Dönem

Daha önce de vurgulandığı gibi, 2000’li yılların başından itibaren AB, Güney Kafkasya bölgesini kendi ajandasının öncelikli maddeleri arasında almak için girişimlere başlamış ve politikalarını bu yönde şekillendirmiştir. Hem *Gündem 2000*’de hem de OİA’da söz edilen ilişkilerin çerçevesini oluşturmak için Şubat 2001’de aralarında Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Javier Solana’nın da bulunduğu üst düzey bir AB komisyonu bölgeye gönderilmiştir. Böylece, iki taraf arasında somut olarak siyasi diyalog ortamı yaratılmış ve Güney Kafkasya’ya yönelik daha etkili bir politika oluşturulması için çalışmalara başlanmıştır. Ancak Mart 2003’te *Daha Geniş Avrupa – Komşuluk: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkiler İçin Yeni Bir Çerçeve* başlıklı dokümanın yayımlanmasıyla değişikliklerin söylem düzeyinde kaldığı pratikte uygulamaya konmadığı anlaşılmıştır. Adı geçen belgede Güney Kafkasya sadece bir “dipnot” olarak yer almış ve “Güney Kafkasya ülkeleri buldukları konumdan ötürü

⁴⁹ Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları Gürcistan dahil üç Kafkasya ülkesi ile Haziran 1999’da imzalanmıştır.

⁵⁰ Anlaşmalarla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm>

⁵¹ Demirağ, “EU Policy towards South Caucasus and Turkey”, p. 97.

şu an için bu girişimin coğrafi kapsamının dışında kalmaktadır” ifadesi kullanılmıştır.⁵² Bu durum, Haziran 2003’te Solana tarafından hazırlanan ve Selanik Zirvesi’nde kabul edilen *Daha İyi Bir Dünyada Güvenli Avrupa* başlıklı taslak strateji dokümanı ile telafi edilmiş, “Avrupa Çevresindeki Güvenlik Ağının Genişletilmesi” başlıklı bölümde “Zamanla komşu bölgemiz olacak Güney Kafkasya’nın sorunlarına daha fazla ilgi göstermeliyiz” cümlesi metne eklenmiştir.⁵³ 2003 yılının Aralık ayında *Avrupa Güvenlik Stratejisi* olarak aynı başlıkla kabul edilen belgede de Güney Kafkasya ülkeleri komşuluk alanında kabul edilmiş ve bölgeyle ilgili önceki dokümanda yer alan ibareler aynı şekilde muhafaza edilmiştir.⁵⁴

Bu tartışmalar ve yaklaşım değişikliği yaşanırken, AB, ilk defa, Temmuz 2003’te bölgeye bir Özel Temsilci⁵⁵ göndermiştir. Güney Kafkasya Özel Temsilciliği makamının oluşturulması AB’nin Güney Kafkasya’ya daha fazla ilgi göstereceğinin ve bölgede daha aktif bir siyasi rol üstlenmeye hazır olduğunun açık bir işareti idi.⁵⁶ AB ile Güney Kafkasya arasındaki ikili ilişkilerden sorumlu en üst makam olarak oluşturulan Temsilcilik vasıtasıyla Birlik, Güney Kafkasya ile olan ilişkilerini gözden geçirme ve yeniden tanımlama fırsatı da bulmuştur.⁵⁷ Temsilcinin görevleri arasında Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan’a -hukuk devleti, demokratikleşme, insan hakları başta olmak üzere- siyasi ve ekonomik reformlarını hayata geçirebilmeleri için yardım etmek; bölgedeki çatışmaların çözümü için destek sağlamak; barışın tesis edilmesi için katkıda bulunmak ve ekonomi, ulaştırma, enerji alanları dâhil bölge ülkeleri arasında işbirliğinin sağlanması için çaba harcamak yer almaktadır.⁵⁸ İlk Özel Temsilci Heikki Talvitie yaptığı bir mülakatta, AB’nin bölgede varlığını artırma ve hissettirmede istekli olduğunu ve uzun vadede iki taraf arasında daha yakın ve

⁵² European Commission, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, March 2003, p. 4.

⁵³ European Council, *Secure Europe in Better World: European Security Strategy*, 2003, p. 8.

⁵⁴ European Union Institute for Security Studies, *Secure Europe in Better World – European Security Strategy*, December 2003, p. 13.

⁵⁵ Güney Kafkasya için AB Özel Temsilciliği görevine ilk olarak Finli diplomat Heikki Talvitie atanmıştır. Özel temsilcilik görevini 2006 yılında Talvitie’den devralan İsveçli diplomat Peter Semneby halen bu görevi sürdürmektedir.

⁵⁶ Lynch, “The EU: Towards a Strategy”, p. 172.

⁵⁷ Bruno Coppieters, “An EU Special Representative to a New Periphery”, *Chaillot Papers*, No. 65, December 2003, p. 169.

⁵⁸ Harri Kämäräinen, “How the EU Can Contribute to Security and Stability in South Caucasus?” *Baltic Defence Review Special Issue*, Vol. 3, 2003, p. 15.

sıkı işbirliğini dışlamadığını açıkça belirtmiştir.⁵⁹ Bu kısa sürede AB’de gözlenen yaklaşım değişikliğinin arkasındaki temel etken güvenlik ve istikrarın içsel ve dışsal dinamiklerinin birbirine bağımlı olduğu gerçeğinin anlaşılmasıdır.⁶⁰ AB’nin genişlemesi ile birlikte AB’nin doğusundaki ve güneyindeki bölgelerde güvenlik ve istikrarın sağlanması Birlik için bir öncelik haline gelmiştir.

2004 yılındaki genişleme halkasının ardından AB siyasi, coğrafi ve ekonomik alanlarda tarihi bir dönüşüm yaşamıştır ve bu dönüşümün etkileri Birliğin hemen hemen tüm kurum ve politikalarında hissedilmiştir. Bu çerçevede, AB üyeleri Güney Kafkasya’ya karşı izlenen politikanın da yeniden şekillendirilmesi gerektiğini düşünmüşlerdir. Tüm bölgede istikrar, güvenlik ve refahın sağlanmasının AB’nin kendi çıkar ve politikaları için hayati önemde olduğu gerçeğinden hareketle, üye ülkeler tek tek bölge ülkeleri ile ilişkileri kuvvetlendirmenin ve işbirliği olanaklarını artırmanın yollarını aramışlardır. Gürcistan ile de hem ekonomik entegrasyon hem de siyasi işbirliği vasıtasıyla ilişkilerin kuvvetlendirilmesi gerektiği anlayışı bu tarihsel çerçeve içinde ortaya çıkmıştır.

2004 sonrası dönemde AB temel hedefini “Kafkasya’nın güvenliğinin sağlanmasında etkili diğer uluslararası aktörlerin bölgeye yönelik politikalarını AB çıkarlarıyla uyumlaştırarak bu çabalara destek vermek” ekseninde tanımlamıştır.⁶¹ Bu amaçla, hem Batı yanlısı politikaların uygulanması hem de demokratik kurum ve kuralların yerleşebilmesi için siyasi ve iktisadi gelişmelere katkıda bulunma niyetini açıkça göstermiştir. Bu süreçte AB yapılanmasında gözlenen en büyük yeniliklerden birisi tüm Kafkasya’yı etkilemesi muhtemel “Avrupa Komşuluk Politikası”nın⁶² şekillendirilmesidir. Üyelik perspektifi bulunmayan ülkeler için hazırlanan Komşuluk Politikası, kapsamına aldığı ülkelerin siyasi, iktisadi, sosyal alanlarda AB ile uyumlu hale gelmesi için desteklenmesini amaçlamaktadır. Böylece Doğuya doğru genişleme neticesinde ortaya çıkan yeni komşuluk ilişkileri için kurumsal bir çerçeve oluşturulacak ve komşu ülkeler arasında çıkabilecek sorunları ortadan kaldıracak mekanizmalar yoluyla siyasi, iktisadi

⁵⁹ Ahto Lobjakas, “Caucasus: New EU Envoy Predicts Only Tentative Engagement”, 17.09.2003, <http://www.rferl.org/content/article/1104383.html> Erişim: 20.12.2009.

⁶⁰ Mehmet Bardakçı, “EU Engagement in Conflict Resolution in Georgia: Towards a More Proactive Role”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 4, No. 3, Summer 2010, p. 215.

⁶¹ Acar, “Avrupa Birliği ve Güney Kafkasya”, s. 30.

⁶² Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında yer alan ülkeler İsrail, Ürdün, Moldavya, Fas, Tunus, Filistin, Ukrayna, Ermenistan, Azerbaycan, Mısır, Gürcistan, Lübnan, Cezayir, Suriye, Libya ve Belarus’tur.

ve kültürel işbirliği imkânları artırılacaktır.⁶³ Yeni komşu bölgelerdeki ülkeleri daha yakından tanımak ve bu ülkelerle işbirliği imkanlarını artırmak için Mayıs 2004 tarihinde başlatılan politikaya aynı yılın Haziran ayında Güney Kafkasya ülkeleri de dâhil edilmiştir. Komşuluk Politikası'na bu üç ülkenin dâhil edilmesi bölgede barışın ve istikrarın sağlanması ve demokratik değerlere bağlı istikrarlı toplumlar yaratılması yolunda AB desteğini gösteren açık bir mesajdır. Komşuluk Politikası çerçevesinde ilk adım olarak Gürcistan ülke raporu Mart 2005'te hazırlanmış ve raporda Gürcistan ile AB arasındaki ikili ilişkiler değerlendirilmiştir. Buna göre demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları değerlerine bağlı siyasi kurumların oluşturulmasına, bölgesel istikrar ve işbirliğinin sağlanmasına, ekonomik ve sosyal reformlar ile ticaret alanlarındaki gelişmelere öncelik verilmesine karar verilmiştir.⁶⁴

Komşuluk Politikası'nın en önemli araçlarından biri iki taraf arasındaki işbirliği hedeflerini ortaya koyan ve aynı zamanda siyasi bir doküman olarak da kabul edilen Eylem Planı'dır. AB, ülke raporunun hazırlanmasından hemen sonra Haziran 2005'te Gürcistan ile Eylem Planı oluşturulması yönündeki kararını da açıklamış ve Plan Kasım 2006'da yürürlüğe girmiştir. Eğitim, araştırma, çevre gibi konu başlıklarını içeren ve bu alanlardaki işbirliği ile görüş-bilgi alışverişi vasıtasıyla Gürcistan'ın AB standartlarına yaklaştırılmasını amaçlayan plan beş yıllık bir süreyi kapsamaktadır. Buna göre, AB ile Gürcistan arasında yakın işbirliği oluşturulması, OİA'nın hayata geçirilmesi ve Gürcistan'ın AB'nin ekonomik ve sosyal yapılanmasına entegre olması için attığı adımların desteklenmesi ikili ilişkilerdeki öncelikli alanları oluşturacaktır.⁶⁵

Diğer Kafkasya cumhuriyetleri ile imzalanan Eylem Planlarına benzer hükümler⁶⁶ içermekle birlikte, daha detaylı bir incelemede, Gürcistan özelinde söz konusu dokümanın Gürcistan'ın egemenliği ve toprak bütünlüğü ile Güney Osetya ile Abhazyaya bölgeleri dâhil sorunlu bölgelerdeki çatış-

⁶³ European Commission, *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, May 2004, pp. 10-11.

⁶⁴ European Commission, *European Neighbourhood Policy – Country Report – Georgia*, March 2005, p. 3.

⁶⁵ European Commission, *EU/Georgia Action Plan*, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf>, pp. 4-12 Erişim: 12.12.2009

⁶⁶ Hazırlanan planlar hukukun üstünlüğü, demokratik yapılanmanın güçlendirilmesi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı; iş ve yatırım alanlarının güçlendirilmesi, sağlıklı özelleştirme ve yolsuzlukla mücadele; ekonomik gelişme ve yoksulluğun azaltılması; yargı alanında ve sınır idaresi alanında reformlar; sosyal uyum ve çevre; adalet, özgürlük ve güvenlik alanlarında işbirliği; bölgesel işbirliğinin kuvvetlendirilmesi; ulaşım-enerji; dış politika ve güvenlik politikasında işbirliği alanlarını kapsamaktadır.

maların barışçıl yollardan çözümüne yaptığı vurgu dikkat çekicidir.⁶⁷ Bu çerçevede belirtilmesi gereken en temel husus hem Komşuluk Politikası hem de Eylem Planı çerçevesinde iki taraf arasında ilişkilerin gelişmeye ve derinleşmeye başlamasıdır. Özellikle Batı yanlısı politikaları ile ülkesini NATO ve AB'ye yaklaştırma hedefini gözeterek Saakaşvili'nin iradesi ve isteği AB'den büyük destek ve takdir görmüştür. AB'nin politikalarında ve siyasi iradesinde gözlenen değişim, 2008 savaşı sonrası dönemde Birliğin bölgedeki konumunu değerlendirebilmek için bizlere genel bir çerçeve sunmaktadır.

4.3. Ağustos 2008 Savaşından Sonra Avrupa Birliği'nin Güney Kafkasya'daki Rolü

Bugüne kadar yaşadığı tüm sorunlara, eksikliklere ve yetersizliklere rağmen Ağustos 2008 krizi ertesinde Rusya ile Gürcistan arasındaki altı maddelik ateşkes anlaşması, diğer uluslararası örgütlerin çabaları neticesince ve AB'nin arabuluculuğunda imzalanabilmiştir. Ancak – daha önce de değinildiği gibi – AB'nin kolektif irade ve azminden çok, dönem başkanı Fransa ile Sarkozy'nin kişisel teşebbüsleri göz ardı edilmemelidir. Anlaşmanın imzalanmasından sonra AB Komisyonu Başkanı Jose Manuel Barroso ve Sarkozy'nin Tiflis ve Moskova ziyaretleri iki taraf arasında 8 Eylül 2008 tarihinde daha detaylı bir uygulama anlaşmasının kabul edilmesinde etkili olmuştur. Yine Eylül 2008'de AB hem Gürcistan'da bir Avrupa Gözlem Gücü oluşturmuş ve hem uluslararası görüşmelerin yapılmasına katkıda bulunmak, bu görüşmelerde AB'yi temsil etmek ve imzalanan ateşkes anlaşmasının uygulanmasını sağlamak için özel bir temsilcisini bölgeye göndermiştir.

Ancak hem genel olarak Güney Kafkasya'da hem de özelde Gürcistan'da AB'nin varlığı ve etkisi ile ilgili daha fazla iyileşmenin mümkün olup olmadığı tartışmaya açıktır. Öncelikle, AB üyelerinin kendi aralarındaki çıkar çatışmaları nedeniyle ortak bir dış politika oluşturmamaları ve Birliğin teorik olarak kendinden beklenen ile pratik anlamda yapabilecekleri arasındaki farkı ortadan kaldıracak iyileştirmelerin henüz yapılamaması AB'nin hareket kabiliyetini sınırlandırmaktadır. Diğer taraftan, Birlik üyelerinin Rusya ile olan uzun geçmişi, petrol ve doğal gazda Rusya'ya bağımlılığı, alternatif enerji kaynaklarının ve güzergâhlarının yokluğu bu bölgede AB'nin hareket kabiliyetini kısıtlamıştır. Daha somut bir ifadeyle, AB bölge ülkelerine karşı politikalarını şekillendirirken daha

⁶⁷ *EU/Georgia Action Plan*, p. 10 and 17.

geniş bir perspektifte düşünmek ve her zaman Rusya'yı hesaba katmak zordur. Bu çerçevede, AB üyeleri Rusya'ya karşı ani bir tepki gösterilmemesi ve doğrudan çatışmadan ve/veya ağır yaptırımlardan kaçınılması gerektiği yönünde ortak bir karara varmışlardır. İlk adım olarak Gürcistan'ın toprak bütünlüğü ilkesini savunduğunu belirten AB, Rusya'nın orantısız güç kullandığını ve Abhazya ve Güney Osetya'yı tanıma kararının yasal olmadığını açıklamakla yetinmiştir.⁶⁸ En ağır karar Rusya'nın ateşkes şartlarına uymaması ve söz verdiği halde tüm kuvvetlerini savaştan önceki konumuna geri çekmemesi ve Güney Osetya ile Abhazya'nın bağımsızlığını tanıması⁶⁹ ertesinde gelmiştir. Rusya'ya ılımlı yaklaşan ülkeler bile uluslararası hukukun açık bir ihlali olarak niteledikleri bu eylemler ertesinde, tüm kuvvetlerini savaş öncesi pozisyona çekene kadar, Rusya ile yenilenmesi planlanan OİA'nın⁷⁰ ikinci tur görüşmelerinin durdurulmasına karar vermiştir. Ancak ikili ilişkilerin sürekli dondurulması Birlik genelinde reddedilmiştir. Rusya ile ilişkilerinde yeni bir dönemece geldiğinin bilincinde olan AB, ikili ilişkilerin geleceğini etkileyecek radikal kararlar yerine, karşılıklı görüşlerin derinlemesine gözden geçirileceği ve gelecek için seçeneklerin tartışılacağı bir zirve düzenlenmesi kararına varmışlardır. Farklı alanlarda Rusya ile işbirliği yapan ve daha da önemlisi enerji için hâlâ Rusya'ya bağımlılığını sürdüren AB, bu ülke ile ilişkilerinin bozulmasına neden olacak ani tepkilerden kaçınmış ve uyarı niteliğinde bazı kararlarla yetinmiştir. Bu kararlar çerçevesinde, AB politikasını "Rusya'yı cezalandırmak yerine, Gürcistan'ı desteklemek" eksenine kaydırmış; bu ülkenin toprak bütünlüğü ilkesine saygılı olduğunu yinelemiş; ekonomik yardım, vize kolaylıkları ve daha fazla ticaret ilişkisi için de söz vermiştir.⁷¹

Daha önce de vurgulandığı gibi, AB, ancak krizin ve çatışmaların sona erdirilmesinden sonra bölgedeki varlığını ve etkinliğini artırmanın yollarını bulmaya çalışmış ve bu amaçla bazı girişimlerde bulunmuştur.

⁶⁸ Ömer Kurtbağ, "EU's Response to the Georgia Crisis: An Active Peace Broker or a Confused and Divided Actor?", *OAKA – Orta Asya ve Kafkasya Araştırmaları*, C. 3, S. 6, 2008, s. 66.

⁶⁹ Rusya, iki bölgenin bağımsızlığını 25 Ağustos 2008'de tanımıştır. Ancak Rusya'nın bu hareketi uluslararası örgütler tarafından (AB, BM, NATO, AGİT, Avrupa Konseyi) kınanmış; Gürcistan ise bu bölgeleri işgal edilmiş topraklar ilan ederek Rusya ile diplomatik ilişkilerinin derecesini düşürmüştür.

⁷⁰ AB ile Rusya arasındaki ilk OİA 1997 yılında imzalanmış ve 2007 yılına kadar geçerliliğini korumuştur. AB üyeleri ile Rusya Mayıs 2008 tarihinde süresi dolan bu anlaşmayı yenileme konusunda görüş birliğine varmışlardır. Görüşmelerin ilk turu Temmuz 2008 tarihinde yapılmış, ikinci tur ise Eylül 2008 olarak kararlaştırılmıştır. Ancak, Rusya ile Gürcistan arasında çıkan savaş, o tarihte, AB'nin ikinci tur görüşmelerini durdurmasına neden olmuştur.

⁷¹ Ian Traynor and Luke Harding, "Relations with Russia at Crossroads, Say EU Leaders", *The Guardian*, 01 September 2008.

Bu girişimlerin başında savaş öncesi ve savaş esnasındaki tüm gerçeklerin ortaya çıkarılması için 2 Aralık 2008 tarihli Konsey kararına istinaden Uluslararası Bağımsız Araştırma Komisyonu⁷² adı altında bir Komisyon'un oluşturulması gelmektedir. Askeri, tarihi ve hukuki konularda uzman otuz kişiden oluşan komisyonun başkanlığına BM eski Gürcistan Özel Temsilcisi Heidi Tagliavini getirilmiştir. Söz konusu Komisyon'un savaşın çıkış nedenleri ve savaşı hızlandıran etkenler ile ilgili gerçekleri araştırıp ortaya çıkarmak ve gerçek sorumluları bulmak için her türlü gözlem, inceleme ve araştırmayı yapmakla yetkili olduğu kabul edilmiştir.⁷³ 2 Aralık 2008 – 31 Temmuz 2009 tarihleri arasında çalışmalarını sürdüren Komisyon bu süre sonunda elde ettiği verileri ve ulaştığı sonuçları AGİT'e, AB üyelerine, Rusya'ya ve Gürcistan'a bildirmeyi kabul etmiştir. Söz konusu Komisyon'un göreve başladığı tarihte ileriye dönük olarak yapılan tahminlerde, AB'nin Rusya'ya karşı nispeten zayıf ve etkisiz tepkisini haklı göstermek amacıyla, iki tarafın da sorumlu olduğunun belirtildiği muğlak bir raporun hazırlanacağı ve bu raporun kesin hükümlerden ve ifadelerden kaçınacağı yönünde görüşler ortaya atılmıştır.⁷⁴ 2009 yılının Eylül ayında hazırlanan rapor bu beklentileri kısmen doğrular niteliktedir.

Söz konusu rapor, savaşın çıkmasında sorumluluğu tek bir tarafa yüklemenin mümkün olmadığını, savaşın kazananının da bulunmadığını, aksine tüm tarafların kaybettiğini belirtmiştir.⁷⁵ Bununla beraber daha somut olarak, savaşı Gürcistan'ın haksız yere çıkardığını, ancak bu ülkenin de savaş öncesinde, özellikle 2008'in bahar aylarından itibaren artan ve yaşanan krizi hızlandıran bir provokasyon dönemi yaşadığının altını çizmiştir. Raporda yer alan bir başka önemli nokta ise bölge halklarının farklı tarihsel geleneklerinin ve birbirleri hakkındaki (ön)yardımlarının savaşın temel nedenleri arasında sayılması gerektiğine yapılan vurgudur.⁷⁶ Ancak yine de rapor 7 Ağustos'u 8 Ağustos 2008'e bağlayan gece Gürcistan'ın Güney Osetya'ya karşı uyguladığı güç kullanımını uluslararası hukuka göre meşru bulmamıştır. Diğer taraftan Rusya'nın da Gürcistan topraklarına girmekle makul bir meşru müdafanın çok ötesine geçtiğini, kullanılan gücün tehditle orantılı olmamasından hareketle Rusya'nın da uluslararası hukuku ih-

⁷² Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (IIFMCG).

⁷³ "EU Launches Probe to Find Truth Behind Georgia-Russia War", *Deutsche Welle*, 02.12.2008, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3842828,00.html> Erişim: 01.12.2009.

⁷⁴ Nona Mikhelidze, "After the 2008 Russia-Georgia War: Implications for the Wider Caucasus and Prospects for Western Involvement in Conflict Resolution", Background Paper of the *Conference on the Caucasus and Black Sea region: European Neighbourhood Policy (ENP) and beyond*, organised by Istituto Affari Internazionali, Rome, 6-7 February 2009, p. 16.

⁷⁵ IIFMCG, *Report*, Vol. 1, September 2009, p. 32.

⁷⁶ *Ibid*, p. 11.

lal ettiğini açıklamıştır. Ayrıca rapor Rusya'nın Güney Osetya'nın bağımsızlığını tanıma politikasının da yasadışı olduğunu ve uluslararası hukuka zarar verdiğini vurgulamaktadır. Muhtemel çözüm yollarının Gürcistan'ın bağımsızlığına, egemenliğine ve toprak bütünlüğüne saygı ilkeleri çerçevesinde bulunmasının zaruri olduğunun altını çizmektedir.⁷⁷

Söz konusu rapor esas olarak bölgede çatışmaların nedenlerinin analizi ve çözüm yollarının bulunması amacıyla hazırlanmıştır. Bölge gelişiminin sağlanması için gerekli politika ve araçların oluşturulmasını ve hayata geçirilmesini sağlamak da raporun hedefleri arasındadır. Sorunun çözümünün kesinlikle Gürcistan'ın bağımsızlığı ve toprak bütünlüğü çerçevesinde bulunması gerektiğini vurgulayan rapor, barış ve istikrar için taraflar arasında devam eden Cenevre görüşmelerinin⁷⁸ devamının hayati önemde olduğunu da belirtmiştir. AB, hazırlanan raporu büyük bir memnuniyetle karşılamış ve bu rapor vasıtasıyla iki taraf arasında halen siyasi, iktisadi ve diplomatik alanlarda devam eden ve ileride de devam etmesi muhtemel görülen gerilimlere ve anlaşmazlıklara “önleyici diplomasi” yoluyla en etkili çözümlerin bulunabileceğini belirtmiştir.⁷⁹

Sonuç

Rusya-Gürcistan arasında Ağustos 2008 tarihinde yaşananlar ve sonrasındaki gelişmeler, üye ülkeleri arasındaki görüş ayrılıklarından dolayı, AB'nin uluslararası krizlerde etkisiz kaldığını; hemen ve anında tepki gösterme, karar alma ve uygulama gücünün kısıtlı olduğunu bir kez daha doğrulamıştır. Bu sebeple Birliğin dış politikadaki limitlerini göstermiş olması bakımından önemlidir. Oldukça hızlı gelişen bölgesel krizi doğru şekilde algılayamamış ve gerekeni gerektiği zamanda yapamamış olan AB özellikle krizin ilk evrelerinde kendinden beklenmeyecek derecede pasif kalmıştır. İzlenen bu pasif siyasetin arkasındaki nedenlerin başında AB'nin gelecek yıllarda bölgede nasıl bir rol oynayacağı ile ilgili belirsizliklerin devam etmesi; Birliğin değişen şartlara ve duruma göre davranarak bölgeye karşı kendi içinde çelişen politikalar geliştir(ebil)mesi, bu nedenle bölge ülkeleri nezdinde inandırıcılığının bulunmaması ve tüm üye ülkelerin

⁷⁷ *Ibid*, p. 17.

⁷⁸ Cenevre görüşmeleri 15 Ekim 2008 tarihinde başlamıştır. Gürcistan, Güney Osetya, Abhazya, Rusya Federasyonu, ABD, AB, AGIT ve BM temsilcilerinin katıldığı görüşmelerin son turu 15 Ekim 2009 tarihinde gerçekleşmiştir. Görüşülen konular arasında Kafkasya'nın güvenliği ile mültecilerin durumu yer almaktadır.

⁷⁹ Andrew Rettman, “EU-Sponsored Reports Says Georgia Started 2008 War”, 30.09.2009, < <http://euobserver.com/9/28747> > Erişim: 20.12.2009.

ortak dış ve savunma politikası oluşturulması yönünde istekli olmaması gelmektedir. Bu faktörlerin yanında AB'nin genişleme sonrasında yeniden düzenlemeye gitmesinden dolayı yaşadığı iç karışıklıklar ve kurumsal yetersizlikler de AB'yi olumsuz etkilemektedir. AB 2000'li yılların başından itibaren içinde ve dışında gelişen olaylar neticesinde bölgeye karşı yaklaşımını değiştirmek zorunda kalmıştır. O zamana kadar uyguladığı iktisadi ve teknik yardım programlarından bir adım ileri giderek, bölge ülkelerine karşı siyasi içerikli politikalar geliştirerek bölgedeki etkisini artırmak istemiştir. Ancak, yakın geçmişte yaşanan anayasal süreç ve genişleme dalgalılarının komplikasyonları ile yakın gelecekte Lizbon Antlaşması'nın Birlik üzerinde yaratacağı etkiler konusundaki belirsizlikler Birlik içi sorunları gün yüzüne çıkaracak; iç dinamikler, farklı ulusal çıkarlar ve bağlantılar ile tarihsel ve coğrafi farklılıkların getirdiği jeo-politik hesaplamalar Birlik adına şekillendirilmesi gereken ortak politika ve eylemlerin önünde engel oluşturabilecektir. Esasen hem dış politikada hem de iç meselelerde AB için yanıt aranan ve bu yanıt verilmediği takdirde ekonomiden siyasete her alandaki ciddi girişimleri işlevsiz bırakacak olan temel soru "AB'nin kendisini nasıl tanımladığı ve kendisi için nasıl bir gelecek tasarladığı"dır. Hemen her uluslararası krizle birlikte AB'nin bölünmüşlüğü'nün su yüzüne çıkmasındaki temel neden de her şeyden evvel bu sorularda gizlidir. Bundan sonraki süreçte Kafkasya dahil diğer farklı coğrafyalarında kendini hissettirmek için AB, kendi içindeki belirsizlikleri ortadan kaldırmalı, dış politikada temsil sorununu çözerek uluslararası arenada daha etkin ve görünür olmanın yollarını bulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, Şefika. "Avrupa Birliği ve Güney Kafkasya", *Journal of Black Sea Studies*, Issue. 22, Summer 2009, pp. 21-42.
- Ambos, Alicia, Dieter Mahncke and Christopher Reynolds. "Introduction" in Dieter Mahncke, Alicia Ambos and Christopher Reynolds (eds.), *European Foreign Policy – From Rhetoric to Reality*, P.I.E. Peter Lang, Brussels 2004, pp. 17-24.
- Bardakçı, Mehmet. "EU Engagement in Conflict Resolution in Georgia: Towards a More Proactive Role", *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 4, No. 3, Summer 2010, pp. 214-236.
- Coppieters, Bruno. "An EU Special Representative to a New Periphery", *Chaillot Papers*, No. 65, December 2003, pp. 159-170.
- Dekanozishvili, Mariam. "The EU in the South Caucasus: By What Means, to What Ends?", *GFSIS Occasional Paper*, No. 5, January 2004, pp. 1-15.
- Demirağ, Yelda. "EU Policy towards South Caucasus and Turkey", *Perceptions*, Vol. 9, No. 4, Winter 2004-2005, pp. 91-105.
- "EU Launches Probe to Find Truth Behind Georgia-Russia War", *Deutsche Welle*, 02.12.2008, <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3842828,00.html>> Erişim: 01.12.2009.
- European Commission. *European Neighbourhood Policy – Country Report – Georgia*, March 2005.
- European Commission. *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, May 2004.
- European Commission. *Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, March 2003.
- European Commission. *Agenda 2000 – For a Stronger and Wider Europe*, July 1997.
- European Commission. *EU/Georgia Action Plan*, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf>, Erişim: 12.12.2009.
- European Council. *Secure Europe in Better World*, June 2003.

- European Union Institute for Security Studies. *Secure Europe in Better World – European Security Strategy*, December 2003.
- IIFMCG. *Report*, Vol. 1, September 2009, pp. 1-44.
- Indans, Ivars. “Relations of Russia and Georgia: Developments and Future Prospects”, *Baltic Security and Defence Review*, Vol. 9, 2007, pp. 131-149.
- Kasım, Kamer. “Gürcistan’da Neler Oluyor?”, *USAK Stratejik Gündem*, 14.08.2008.
- Katz, Mark N. “Implications of the Georgian Crisis for Israel, Iran and the West”, *MERIA– Middle East Review of International Affairs*, Vol. 12, No. 4, December 2008, pp. 1-11.
- Kurtbağ, Ömer. “EU’s Response to the Georgia Crisis: An Active Peace Broker or a Confused and Divided Actor?”, *OAKA – Orta Asya ve Kafkasya Araştırmaları*, C. 3, S. 6, 2008, s. 58-74.
- Kutlay, Mustafa. “Gürcistan-Rusya Krizi ve Avrupa Birliği’nin Dış Politika Sınavı”, *USAK Stratejik Gündem*, 08.09.2008, <<http://www.usak-gundem.com/yazar/1042/g%C3%BCrcistan-rusya-krizi-ve-avrupa-birligi%E2%80%99nin-dis-politika-sinavi.html>> Erişim: 10.11.2009.
- Kämäräinen, Harri. “How the EU Can Contribute to Security and Stability in South Caucasus?”, *Baltic Defence Review Special Issue*, Vol.3, 2003, pp. 15-17.
- Lobjakas, Ahto. “Caucasus: New EU Envoy Predicts Only Tentative Engagement”, 17.09.2003, <<http://www.rferl.org/content/article/1104383.html>> Erişim: 20.12.2009.
- Lynch, Dov. “The EU: Towards a Strategy”, *Chaillot Papers*, No. 65, December 2003, pp. 171-196.
- Lynch, Dov. “A Regional Insecurity Dynamic”, *Chaillot Papers*, No. 65, December 2003, pp. 9-21.
- Merlingen, Michael and Rasa Ostrauskaitė. *EU Peacebuilding in Georgia: Limits and Achievements*, Cleer (Centre for the Law of EU External Relations) Working Papers, No. 6, 2009, pp. 1-27.

- Mikhelidze, Nona. "After the 2008 Russia-Georgia War: Implications for the Wider Caucasus and Prospects for Western Involvement in Conflict Resolution", Background Paper of the *Conference on the Caucasus and Black Sea Region: European Neighbourhood Policy (ENP) and Beyond*, Organised by Istituto Affari Internazionali, Rome, 6-7 February 2009, pp. 1-25.
- Mitchell, Lincoln Mitchell. "Georgia's Rose Revolution", *Current History*, Vol. 103, Issue. 675, October 2004, pp. 342-348.
- "NATO Rusya'yı Uyardı; Gürcistan ile İlişkileri Geliştirmeye Karar Verdi", 19.08.2008 <<http://arsiv.sabah.com.tr/2008/08/19/haber,9D17DE736D5E4E76B524F7F814638526.html>> Erişim: 30.11.2009.
- Özertem, Hasan Selim (ed.). *Gürcistan Krizi Değerlendirme Raporu: Türkiye'ye, Bölgeye ve Küreye Etkileri*, USAK Raporları, No: 08-03, Eylül 2008.
- Rettman, Andrew. "EU-Sponsored Reports Says Georgia Started 2008 War", 30.09.2009, <<http://euobserver.com/9/28747>> Erişim: 20.12.2009.
- "Rusya-Gürcistan Anlaşmaya Vardı", *EurActive*, 13.08.2008, <<http://www.euractiv.com/tr/genisleme/article/rusya-gurcistan-anlasmaya-vardi>> Erişim: 21.11.2009.
- Sander, Oral. "Yeni bir Bölgesel Güç Olarak Türkiye'nin Dış Politika Hedefleri", Faruk Sönmezoğlu (der.), *Türk Dış Politikası'nın Analizi*, Der Yayınları, İstanbul 1994, s. 420.
- Tezcan, Ercüment. "Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası: Sorunlar ve Muhtemel Çözümler", 02.02.2009, <<http://www.usakgundem.com/yazar/1118/avrupa-birligi%E2%80%99nin-enerji-politikasi-sorunlar-ve-muhtemel-%C3%A7%C3%B6z%C3%BCmler.html>> Erişim: 15.12.2009.
- Traynor, Ian and Luke Harding. "Relations with Russia at Crossroads, Say EU Leaders", *The Guardian*, 01 September 2008.
- Toje, Asle. "The Consensus – Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy", *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 121-141.

Türk, Gökhan. “Kafkaslardaki Gelişmelere Avrupa’nın Tepkisi”, 14.08.2008, <http://www.bilgesam.org/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=185:kafkaslardaki-gelimelere-avrupa-ntepkisi&catid=86:analizler-kafkaslar&Itemid=148>Erişim: 15.12.2009.

Valasek, Tomas. “What Does The War in Georgia Mean for EU Foreign Policy”, *Centre for European Reform Briefing Note*, August 2008, <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_georgia_15aug08_tv.pdf> Erişim: 10.11.2009.

Yalowitz, Kenneth and Svante E. Cornell. “The Critical but Perilous Caucasus”, *Orbis*, Vol. 48, No. 1, Winter 2004, pp. 105-116.

