

AVRASYA

DÜNYASI

EURASIAN WORLD

Altı Aylık Uluslararası İlişkiler Dergisi

Yıl/Year: 4 • Sayı/No: 7 • Ekim/October 2020



AVRASYA'NIN GÖBEĞİNDE KAFKASYA CENTERPIECE OF EURASIA, THE CAUCASUS

ISSN 2587-0920



Fiyatı: 20 TL

1918-1921 Yıllarında
Zengezur'da Yaşanan
Olaylar ve Zengezur'un
Ermenistan'a Verilmesi

Rusya'nın Kuzey Kafkasya,
Güney Kafkasya, Kırım ve
Ukrayna'da Çıkardığı Savaşların
Gerisi Planında Ne Var?

Özbekistan'da
Başkan Şevket Mirziyoyev
Dönemi

Yayın Sahibi

Terazi Yayıncılık Bas. Dağ. Dan. Eğt. Org. Mat. Kirt.
Tic. Ltd. Şti. adına
Hazel Çağın Elbir

Yayın İdare Adresi

Abidin Daver Sok. No. 12/B Daire 4 06550

Çankaya/ANKARA

Tel: 0 (312) 438 50 23-24 • Faks: 0 (312) 438 50 26

Yayın / Danışma Kurulu

E. Büyükelçi Alev Kılıç, Başkan, AVİM

E. Büyükelçi Çınar Aldemir

Prof. Dr. Ayşegül Aydıngün, ODTÜ

Prof. Dr. Hüseyin Bağcı, ODTÜ

Dr. Paulo Botto, La Plata University,

Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Birgül Demirtaş, Türk-Alman Üniversitesi

Doç. Dr. Sergii Glebov, Odesa Mechnikov

National University, Odesa, Ukraine

Prof. Dr. Afet Gulaliyeva, Baku State University,

Baku, Azerbaijan

E. Büyükelçi Koray Targay

Editör: Yiğit Alpogan

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Turgut Kerem Tuncel

Fotoğraflar: www.tr123rf.com

Baskı Tarihi: 15 Ekim 2020

ISSN: 2587-0920

Yayın Türü: Yaygın Süreli Yayın

Yayın Şekli: 6 Aylık Türkçe-İngilizce

Sayfa Düzeni

Ruhi Alagöz

Baskı:

Neyir Matbaacılık

Matbaacılar Sitesi 35. Cad. No: 62

İvedik-Yenimahalle / ANKARA

Tel: 0 312 395 53 00 - Faks: 0 312 395 84 20

Abone Sorumlusu

Hülya Önalp

Terazi Yayıncılık Bas. Dağ. Dan. Eğt. Org. Mat. Kirt. Ltd. Şti.

Süleyman Nazif Sok. No. 12/B Daire 4 06550

Çankaya/ANKARA

Tel: 0 (312) 438 50 23-24 • Faks: 0 (312) 438 50 26

E-posta: terazi yayincilik@gmail.com

www.avim.org.tr

Yıllık Yurtiçi Abone Ücreti: 40 TL

Yıllık Yurtdışı Abone Ücreti: 25 Euro

Aşağıdaki banka/posta çeki hesap numaralarına
ödemeye yapabilirsiniz:

Terazi Yayıncılık

Garanti Bankası-Çankaya/ANKARA Şubesi:

181/6296007

Posta Çeki Hesabı: Ankara/Çankaya/Merkez

5859221

IBAN No: TR96 0006 2000 1810 0006 2960 07

Aksi belirtilmediği sürece Avrasya Dünyası'nda
yayımlanan yazılarda belirtilen olay ve fikirler
sadece yazarına aittir. Yazı işleri müdürünü,
yayın sahibini veya editörünü bağlamaz.

Tüm hakları saklıdır. Önceden yazılı izin
alınmaksızın hiçbir iletişim, kopyalama sistemi
kullanılarak yeniden baskısı yapılamaz. Akademik
ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Değerli Okurlar,

Sizlere bir kez daha AVİM'den merhaba. Bu defaki buluşmamızın özel bir vesileye rastladığını hemen kaydetmem gerek. Avrasya Dünyası dergimizin bu sayısı ile üçüncü yayını yılımızı tamamlıyoruz. Zaman su gibi akıp gidiyor. Dile kolay üç yıl geçmiş yepyeni bir uluslararası ilişkiler dergisi olarak karşınıza çıktığımızdan bu yana. Mutluluğumuzu sizinle paylaşırken sevinçliyiz ve gururluyuz. Bu vesile ile dergimize gösterdiğiniz yakın ilgi ve destek için şükranlarımızı sunuyor, yok arkadaşlığımızın daha nice yıllar sürmesini diliyoruz.

Son iki sayımızda izlediğiniz ve beğeninizi kazandığını gördüğümüz yaklaşımı bu sayımızda da sürdürüyoruz. Avrasya'yı alt-bölgeler temelinde daha yakından tanımayı hedef alan bu yöntem doğrultusunda, Balkanlar ve Orta Asya'dan sonra bu kez Kafkasya üzerinde durmak istiyoruz. Kafkasya derken bu tanımdan dergi olarak ne anladığımızı ilk başta ortaya koymakta yarar görmekteyiz. Tanım, Kafkas Dağları silsilesinin güneyinde kalan Kafkasya'yı temel almaktadır. Dolayısıyla, anılan dağ silsilesinin kuzeyinde kalan ve bugün Rusya Federasyonu'nun sınırları içerisinde yer alan Kuzey Kafkasya inceleme alanımız dışındadır. Böylece Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan'dan oluşan Güney Kafkasya üzerinde durmayı amaçlıyoruz. Tabiiyle, Güney Kafkasya'ya dair bir araştırmanın doğudaki Hazar Denizi ve batıdaki Karadeniz göz ardı edilerek gerçekleştirilemeyeceğinin bilincindeyiz. Aynı şekilde, bölgenin üç güçlü aktörü olan Türkiye, Rusya Federasyonu ve İran'ın gerek kendi aralarındaki gerek bölge ülkeleri ile olan etkileşim ve iletişimlerinin de göz önünde bulundurulması lüzumunun farkındayız. İşte bütün bu öge ve olgular Güney Kafkasya coğrafyasına statik değil, aksine dinamik bir hüviyet kazandırmaktadır. Bu nedenlerle AVİM'de bizler bölgeyi Avrasya'nın doğu ve batı kanatlarının adeta bir menteşesi olarak görmekteyiz. Bu anlayışla, elinizdeki sayının makalelerinin yarısından fazlası Kafkasya konularına ve sorunlarına ayrılmıştır. Böylece boyutça belki küçük ama önemi büyük bu coğrafyanın daha iyi anlaşılmasına belki hizmet edebileceğimizi düşündük. Takdir sizlerindir.

İyi okumalar diliyor, göstermekte olduğunuz ilgiye teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Yiğit Alpogan
Editör

from the editor

Dear Readers,

Hello once again from AVİM. I should straightaway underline that our meeting this time coincides with a special occasion. With this issue, the third year of the Eurasian World is coming to a completion. Time flies. Three years have passed since the Eurasian World as a new international relations journal has begun to be published. We are happy and proud to share our joy with you. We express our gratitude for your interest and support. We hope our interaction will last many years.

In this issue we continue with our approach that we followed in our last two issues, which we believe met your appreciation. Following the method that aims to analyze the Eurasian region through its sub-regions, we would like to focus on the Caucasus following the Balkans and the Central Asia. We should first explain how we define the Caucasus. In our understanding the Caucasus signifies the region that lies to the south of the Caucasus mountain range. Therefore, the North Caucasus that lies to the north of the said mountain range remains within the Russian Federation is out of the scope of our area of research. As such, our aim is to concentrate on the South Caucasus composed of Georgia, Azerbaijan, and Armenia. Naturally, we are aware that South Caucasus cannot be studied by overlooking the Caspian Sea in the east and the Black Sea in the west. Likewise, we are mindful that the relations between the three powerful actors of the region, namely, Turkey, Russian Federation and Iran as well as with the regional countries should be taken into consideration. All these facts and factors give the South Caucasus a dynamic rather than a static character. Accordingly, AVİM considers the region as the 'hinge' of the eastern and western wings of Eurasia. Hence, more than half of the articles in this issue focus on the issues and problems related to the Caucasus. By this way, we believe that we may contribute to the better understanding of this rather small but highly significant region. This is for your careful perusal.

Wishing you a good reading and thank you for your attention.

Yiğit Alpogan
Editor

içindekiler / contents

Yıl/Year: 4 • Sayı/No: 7 • Ekim / October 2020



04

Covid-19 Sürecinde Rusya Siyaseti: Etkiler ve Olası Sonuçlar

Oğuzhan Mutluer

09

Augmenting Russian and Chinese Interests in the Baltic Countries, is it out of Friendship Only? (II)

Kristijonas Medelis

18

Does the EU Need a Grand Strategy to Become a Global Actor?

Jamila Zeynalzade



89

Özbekistan'da Başkan Şevket Mirziyoyev Dönemi

Prof. Dr. Pınar Köksal

97

Sino-Russian Energy Relations: Assessing the Impact of Political and Economic Crises on Russia's Energy Pivot to China

Nemanja Popovic



Avrasya'nın Göbeğinde Kafkasya / Centerpiece of Eurasia, the Caucasus



23

Güney Kafkasya'da Bitmeyen Savaş: Dağlık Karabağ İhtilafı ve Yürü(tüle)meyen Barış Süreci

Dr. Turgut Kerem Tuncel

30

Armenia Has No Intention to Achieve Durable Peace and Security in the Region

Elchin Allahverdiyev - Nigar Shiralizade

36

1918-1921 Yıllarında Zengezur'da Yaşanan Olaylar ve Zengezur'un Ermenistan'a Verilmesi

Ceyda Acicbe

45

The David Gareja/ Keshikchi Dag Puzzle: Identity Question vs. Strategic Partnership in the South Caucasus

Vahid Aliyev

54

Rusya'nın Kuzey Kafkasya, Güney Kafkasya, Kırım ve Ukrayna'da Çıkardığı Savaşların Geri Planında Ne Var?

Fethi Kurtiy Şahin

61

Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Avrupa Birliği'nin Kafkasya Politikası

Melih Demirtaş

69

Güney Kafkasya'daki Etnik Çatışmalar, Ülke İçinde Yerlerinden Edilmiş Kişiler ve Uluslararası Müdahale Üzerine Bir Değerlendirme

Hazar Ege Gürsoy

75

Ahıska Türklerinin Anavatanlarına Geri Dönüş Sürecinde Avrupa Konseyi'nin Rolü

Serhat Keskin

83

Gürcistan'ın Avrupalılaşıma Sürecini Yeniden Düşünmek

Dr. Yelda Karadağ



COVID-19 SÜRECİNDE RUSYA SİYASETİ: ETKİLER VE OLASI SONUÇLAR

Şu anki veriler çerçevesinde Covid-19 sonrası dünyanın ne tür bir şekil alacağını saptayabilmek zor görünüyor. Ancak pandeminin başlangıcından günümüze kadar yaşanan etkilerin gözden geçirilmesi geleceği düşünmek için faydalı bir aktivite olarak görülebilir.

Oğuzhan Mutluer

Araştırma Görevlisi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

Covid-19 pandemisinin içinde bulunduğumuz yılın önemli konu başlıklarından biri olduğuna şüphe yok. Öte yandan, Covid-19 insanlık tarihinde karşı karşıya kalınan ilk pandemi değil. Günümüz dünyasındaki ekonomik ve tıbbi gelişmişlik durumu hesaba katıldığında, şu ana kadarki en ölümcül sağlık kriziyle karşı karşıya olmadığımız bir diğer gerçek. İnsan hayatını temel alırsak, Covid-19 pandemisi, 14. yüzyıl veba salgınından ya da yaklaşık yüz yıl önce gerçekleşen İspanyol gribinden en azından şu aşamada daha tehlikeli bir boyutta değil. Ancak söz konusu durum içinde bulunduğumuz pandemiyi önemini azaltmıyor, zira her olay/olgu içinde bulunduğu dönemin şartlarında değerlendirilmeli ve ele alınmalı. Tecrübe ettiğimiz pandemiyi önemini, yaşadığımız dünyanın geçmiş dönemlere göre çok daha karmaşık

bir ilişkiler ağından ibaret olmasından kaynaklanıyor. Günümüz siyasetinin gerek yerel gerek küresel düzeyde farklı dinamikler göz önüne alınmadan anlaşılacak bir noktaya evrildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Covid-19 söz konusu denkleme eklenen bağımsız bir değişken olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda, Covid-19 sürecinin beraberinde farklı algılar ve değişimler getireceği sıklıkla dile getirilen bir diğer olgu olarak göze çarpmakta. Şu anki veriler çerçevesinde Covid-19 sonrası dünyanın ne tür bir şekil alacağını saptayabilmek zor görünüyor. Ancak pandemiyi başlangıcından günümüze kadar yaşanan etkilerin gözden geçirilmesi geleceği düşünmek için faydalı bir aktivite olarak görülebilir. Bu çalışmada Rusya Federasyonu'nda yaşanan siyasal, ekonomik ve sosyal gelişmelerin pandemi sürecinden ne derece etkilendiği ele alınacaktır. 2019 yılı sonunda gündeme gelen anayasal değişiklik süreci ve Kremlin'in sahip olduğu kamuoyu desteği değinilecek başlıca konu başlıklarıdır.

Rusya'da Covid-19 Süreci ve Alınan Önlemler

Aralık 2019'da ortaya çıkan Covid-19 salgınının Rusya'ya ulaşması zaman almıştır. Bu süreç boyunca Putin iktidarı virüs tehlikesine karşı kayda değer bir politika sunamamıştır. Pandeminin ilk dönemlerinde Rusya devlet televizyonu virüsün Çin, Güney Kore ve İtalya'da etkili olduğu, Rusya'yı etkilemesinin beklenmediği üzerine yayın yapmaktaydı.¹ Rusya'da doğrulanmış ilk Covid-19 vakaları 31 Ocak tarihinde duyuruldu. Başbakan Yardımcısı Tatyana Golikova'nın yaptığı açıklamada, enfekte olan iki hastanın da Transbaykal Bölgesi'nde bulunduğu ve Çin vatandaşları olduğu yer aldı. Çin sınırını hâlihazırda kapatmış olan Rusya, Moğolistan sınırındaki giriş-çıkışları sınırlandıracağını ve Çin'in Hubei Bölgesi'ndeki Rus vatandaşlarını tahliye edeceğini açıkladı.² 19 Mart'ta Rusya'da Covid-19 nedeniyle ilk ölüm kayıtları geçti ve 25 Mart'ta Kremlin pandemiye karşı ciddi önlemleri gündeme getirdi.³

Kremlin'in Covid-19'a karşı önlem almakta geç kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Vatandaşlarını sahte haberlere ve spekülasyonlara karşı uyarın iktidar, ancak Mart ayının sonunda durumun vahametini kavrayabilmiştir. Moskova Belediye Başkanı Sergey Sobyenin söz konusu dönemde vaka sayısının beklenenden fazla olduğunu, zira test sayısının yetersiz kaldığını Putin'e ilemiştir.⁴ 30 Mart'ta ise Moskova'da süresiz karantina kararı alınmış, bu kararı ikinci büyük şehir St. Petersburg'un ve ülke çapında birçok yerel yönetimin aldığı karantina önlemleri takip etmiştir.⁵ Yaklaşık iki ay süren karantina uygulaması sonrasında Moskova'da uygulanan karantinanın 9 Haziran tarihinde kademeli olarak kaldırılacağı açıklanmıştır.⁶

Covid 19 ile mücadele kapsamında ilgi çeken bir nokta Putin'in söz konusu süreçte bireysel olarak ön plana çıkmayı tercih etmemesidir. Pandemi önlemleri neticesinde halk üzerinde oluşabilecek negatif etkinin Putin'in güvenilirliğini etkilememesi söz konusu tercihin temel nedeni olarak görülebilir.⁷ Bu bağlamda Putin 11 Mayıs tarihindeki ulusa sesleniş konuşmasında karantina konusunda federal hükümetin yerine yerel yönetimlerin sorumlu olduğunun altını çizmiştir.⁸

Vaka sayısı hızla artarken, ağustos ayında Rusya Sağlık Bakanlığı geliştirilen Covid-19 aşısının üretimine başladığını, yıl sonunda ise vatandaşların kullanımına hazır olacağını duyurmuştur.⁹ Söz konusu açıklama eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Eleştirilerin odağında test sürecinin uygun bir şekilde yürütülmediği yer almaktadır. Eleştirilerde haklılık payı bulunmaktadır, zira Rusya Sağlık Bakanlığı üçüncü faz test aşamasına geçmeden aşıya lisans vermiştir. Ancak aşının etkinliği ile ilgili son veriler olumlu sonuçlara dikkat çekmektedir. Tıp alanının itibarlı dergilerinden bir olan *The Lancet*'in Eylül ayında yayınladığı verilere göre Haziran ve Temmuz aylarında 76

Kremlin'in Covid-19'a karşı önlem almakta geç kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Vatandaşlarını sahte haberlere ve spekülasyonlara karşı uyarın iktidar, ancak Mart ayının sonunda durumun vahametini kavrayabilmiştir.

kişi üzerinde yapılan testlerde aşının uygulandığı deneklerin yüzde 100'ünde antikor oluştuğu bildirilmiştir. Ancak plaseboların da yer aldığı, uzun vadeli testlere duyulan ihtiyaç da belirtilmiştir.¹⁰

7 Eylül itibarıyla Rusya 1,030,690 vaka sayısı ile en çok vaka sayısına sahip dördüncü, 169,542 aktif vaka sayısı ile ise beşinci ülke konumunda bulunmaktadır. Covid 19 kaynaklı ölü sayısı 17,871 iken şu ana kadar 38,758,184 test uygulanmıştır.¹¹ Söz konusu tabloda üretime geçen aşının başarısı kilit rol oynayacaktır. Olası bir başarı Rusya'nın küresel çapta yumuşak gücünü de arttıracak önemli bir etmen olarak görülmelidir. Aşı hakkında daha kesin sonuçlara varılabilmesi için bir miktar zamana ihtiyaç olduğu da unutulmamalıdır.

Pandemi Öncesi Gündem: Anayasa Reform Paketi

Rusya'da Covid-19 krizinin rast geldiği en önemli gündem şüphesiz anayasa değişikliği. Anayasada yeni düzenlemelere gereksinim duyulduğu ilk olarak 19 Aralık 2019 tarihinde Vladimir Putin tarafından gündeme getirilmiştir. Putin 15 Ocak tarihinde gerçekleştirdiği ulusa sesleniş konuşmasında ise reform sürecinin kapsamı ve işleyişi ile daha ilgili ayrıntılı bir açıklama gerçekleştirdi.¹² Söz konusu gelişme ile anayasal reform süreci başlamış ve beraberinde Dmitriy Medvedev'in başbakan olduğu hükümetin istifası gelmiştir. Peki, yeni anayasa neleri içeriyor? Putin'in Başkanlık görevi 2024 yılında son bulacak ve yeniden aday olması mevcut düzenlemeye göre mümkün değil. Bahsi geçen düzenlemelerin temelinde Putin'in başkanlık görevi sonrası iktidardaki yerini koruma amacı güttüğü birçok kesim tarafından öne sürülmekte. Düzenlemeler içerisinde en ön plana çıkan kısmın, hâlihazırda başkanın sahip olduğu Başbakanı atama yetkisinin meclise, başka bir deyişle Duma'ya devri olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Başkan ve Başbakan gibi kilit mercilerin seçilmesi belli kıstaslara bağlanmıştır. Bu kıstasların başında aday kişinin Rusya Federasyonu'nda kesintisiz şekilde 25 yıl ikamet etme şartı dikkat çekmektedir. Bu bağlamda özellikle yurtdışında eğitim görmüş Rus vatandaşlarının başkanlık için şansı ortadan kalkmaktadır. Bu hususta akla gelen ilk örnek, muhalif kanat içerisinde başı çeken ve son dönemde Kremlin tarafından zehirlendiği iddiaları gündemde olan Aleksey Navalni'nin 2010 yılında

Yale Üniversitesi'nde aldığı eğitimin gelecekteki başkanlık seçimlerinde engel teşkil etmesi olacaktır.¹³ Öte yandan devlet başkanının iki dönemden fazla görev yapmasına kısıtlama getirilmiştir.¹⁴ Geçmiş dönemde Putin üst üste iki dönem başkanlık görevi sonrası başbakanlık görevini üstlenirken, Medvedev bir dönem başkanlık görevini yürütmüştü. Sonrasındaki süreçte ise Putin yine üst üste iki dönem başkanlık görevini üstlenmişti. Yapılacak düzenlemeler çerçevesinde 'üst üste' kısmı çıkarılarak iki dönem kısıtlaması üzerinde mutabık kalınmıştır.

Rusya Anayasa Çalışma grubu tarafından hazırlanan anayasa taslağı 23 Ocak tarihinde Duma tarafından kabul edilmiş ve Nisan ayı içerisinde halk oylamasına sunulması kararlaştırılmıştır.¹⁵ Reform paketinin Duma tarafından onaylanmasından sonra yine Duma tarafından tartışmalı bir karar daha alınmıştır. Alınan karara göre Başkanlık seçimi konusunda geçmişteki başkanlık hizmet sayısı sıfırlanmış ve Putin iki dönem daha başkanlık yapma fırsatı yakalamıştır.¹⁶ Söz konusu düzenlemeler ışığında aklı gelen unsurlardan ilki, Putin'in Başbakanlık görevini üstlenip yasal anlamda daha zayıf bir Başkan ile çalışabileceği ihtimalidir. Bu açıdan bakıldığında Duma'nın yasal yetkilerinin artırılması, bir güç değişikliğinden ziyade Putin'in gelecek dönemlerde belirli bir sınır olmadan yetkiyi elinde tutabileceğine işaret etmektedir. Bununla birlikte Putin tamamiyle parlamenter bir sisteme geçişin düşünümediğini belirtmiştir. Rusya'da Avrupa'dakine benzer şe-

kilde köklü bir siyasal parti geleneği olmadığı için altını çizen Putin, yaşanabilecek bir çift başlı sistemin ülke için yıkıcı olabileceğini belirtmiştir.¹⁷ Söz konusu açıklamalar anayasa reformunun köklü bir değişiklik getirmesinden ziyade, Putin'in gelecekteki iktidar imkânlarını çeşitlendireceğini düşündürmektedir. Bununla birlikte parlamentonun yetkilerinin genişletilmesi, Putin iktidarı altında faaliyet gösteren elitlerin yeni bir güç dengesi etrafında toplanmasını da beraberinde getirecektir. Yaklaşık bir yıl sonra yapılacak Duma seçimlerinden çıkacak sonuç, Putin'in iktidarda hangi rolü benimseyeceğine ışık tutacaktır.

Covid Gölgesinde Referandum Süreci: Sorunlar ve Halk Desteği

Anayasal reform süreci Putin iktidarı açısından sorunsuz devam ederken Covid-19'un etkisini göstermesi sürecin aksayabileceği ihtimalini aklara getirmiştir. Nisan ayında yapılması planlanan referandum, vaka sayısının hızlı bir şekilde artması sonucu Haziran ayına ertelenmiştir. Pandemi sürecinin getirdiği sorunlarla mücadele, bir bakıma reform paketi için kamuoyu desteğinin belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Bağımsız araştırma kuruluşu Levada Center'a göre Putin'in halk desteği nisan ve mayıs aylarında yüzde 59 ile son on yılın en düşük seviyesine inmiştir.¹⁸ Söz konusu düşüşün en önemli nedenlerinden



birisi şüphesiz iktidarın Covid-19 sürecinde uyguladığı politikalar ve şeffaflıktan uzak yaklaşımıdır. Yine Levada tarafından mart ayında yapılan bir araştırmaya göre katılımcıların sadece yüzde 16'sı resmi Covid-19 verilerine güvendiğini belirtmiştir.¹⁹ Nitekim, verilerin doğruluğu yerel ve uluslararası basın tarafından sıklıkla sorgulanmıştır. Özellikle, Başkurtistan ve Dağıstan'da sağlık hizmetlerindeki yoğunluğa rağmen yerel yönetimlerin bilgi alımını engellediği iddiası öne çıkan hususlardan biridir.²⁰ Moskova Belediye Başkanı Sergey Sobyenin de Nisan ayında durumun kötüleştiğini itiraf etmek durumunda kalmıştır.²¹

Halk desteğinin düşmesindeki bir diğer önemli faktör pandeminin ekonomi üzerindeki etkisidir. Putin'in bir nevi inzivaya çekilip süreçte etkin rol oynamaması, rekor seviyede düşen petrol fiyatları ve karantina sürecinde birçok iş yerinin kapanmak durumunda kalması halk desteğini aşağı çeken temel faktörler olarak sıralanabilir. 24 Nisan tarihinde Rusya otomotiv sanayisi liderleri ile görüşen Putin, içinde buldukları durumun 2008-2009 ekonomik krizinden daha vahim olduğunu belirtmiştir. Dahası Rus ekonomisi pandemi öncesinde hala 2014 krizinin yaralarını sarmakla uğraşmaktaydı. Nitekim, Ocak 2015 tarihli bir kamuoyu araştırmasında katılımcıların yüzde 62'si ekonomik krizin varlığını teyit etmişti. Bu oran günümüze kadar varlığını aşağı yukarı korumaktadır.²² Rusya Merkez Bankası 2020 yılında yüzde 4 ila 6 arası bir küçülme beklerken, eski Maliye Bakanı Aleksey Kudrin ve eski İktisadi Gelişim Bakanı yardımcısı Aleksey Vedev'e göre ortada daha vahim bir tablo bulunmaktadır. Kudrin'in beklentisi yüzde 8 küçülme iken, Vedev yüzde 10'lara varan bir ekonomik gerileme yaşanacağını tahmin etmektedir.²³ Petrol fiyatlarının gün itibarıyla 40 Amerikan Doları civarında olduğu düşünüldüğünde hızlı bir toparlanmanın imkân dâhilinde olmadığı açıktır.

7 Eylül itibarıyla Rusya 1,030,690 vaka sayısı ile en çok vaka sayısına sahip dördüncü, 169,542 aktif vaka sayısı ile ise beşinci ülke konumunda bulunmaktadır. Covid 19 kaynaklı ölü sayısı 17,871 iken şu ana kadar 38,758,184 test uygulanmıştır.

Her ne kadar kamuoyu desteğinde ciddi bir düşüş söz konusu olsa da anayasa reformu için 25 Haziran'da gerçekleştirilen referandumda katılımcıların yaklaşık yüzde 78'i evet oyu kullanmıştır. Söz konusu ezici çoğunluk Covid-19'un getirdiği sorunlara rağmen halkın ciddi bir kısmının anayasal sürece destek verdiğine işaret etmektedir. Ancak referandumun sonucu tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Referandum sürecinde muhalefetin baskılanması ve elektronik oylamada usulsüzlük iddiaları başta gelen eleştirilerdir.²⁴ Bunun yanında referanduma katılım oranının düşüklüğü, yüzde 78'lik ezici sonucun sanal bir güç gösterisi olduğunu da akıllara getirmektedir. Referanduma katılım yaklaşık yüzde 68 olarak gerçekleşmiştir. Geride kalan yüzde 32'lik kesim içerisinde sandığa gitmeyi protesto eden bir kesimin varlığı hesaba katılmıdır, zira 2018 Başkanlık seçimlerinde de benzer orandaki seçmen grubu sandığa gitmemiştir. Dolayısıyla 2020 Anayasa Referandumu Putin için bir 'pirus zaferi' olarak yorumlanabilir.

Sonuç

Covid-19 pandemisi dünyanın hemen her yerini olduğu gibi Rusya Federasyonu'nu da ciddi şekilde etkilemiştir. Dikkat etmek gerekir ki, pandemi öncesinde de



Rusya siyaseti ve ekonomisi ideal istikrardan uzak bir görünüme sahipti. Ardarda yaşanan ekonomik krizler iktidarın gerek halk gerek siyasal ve ekonomik elitler ile ilişkilerini derinden etkilemiş durumdaydı. 2017-2018 yılında ülke çapında gerçekleştirilen iktidar karşıtı gösteriler Kremlin'i zor durumda bırakan bir diğer olguydu. Her ne kadar Putin'in Rusya siyasetindeki lider rolü halen tartışılmaz şekilde yerini koruyor olsa da, Rusya'daki siyasal ve ekonomik sorunların varlığı göz ardı edilemez bir gerçek. Bu bağlamda Covid-19'un mevcut sorunların daha da şiddetlenmesine neden olabilecek önemli bir etki

bıraktığı iddia edilebilir. Pandeminin halen devam ettiği düşünüldüğünde, söz konusu etkinin derinliğini arttırabileceği de üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Bunun yanında anayasal reform paketinin onaylanması sonrası siyasal elitlerin nasıl bir güç dengesi oluşturacağı sorusu akıllara gelmektedir. Uluslararası siyasette Belarus, Libya, Suriye ve Doğu Akdeniz'deki gelişmeleri hesaba kattığımızda Covid-19 sürecinde iktidarı henüz sallanmayan, ancak birçok belirsizlikle karşı karşıya kalan bir Putin portresinin ortaya çıkacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Sonnotlar

- 1 Anders Åslund, "Responses to the COVID-19 Crisis in Russia, Ukraine, and Belarus," *Eurasian Geography and Economics*, 2020, pp. 1-14, <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1778499>.
- 2 "Son Dakika... Rusya'da İlk Koronavirüs Vakası!," CNN Türk, (Ocak 31, 2020) <https://www.cnnturk.com/dunya/son-dakika-rusyada-ilk-koronavirus-vakasi>.
- 3 Anders Åslund, "Responses to the COVID-19 Crisis in Russia, Ukraine, and Belarus," *Eurasian Geography and Economics*
- 4 Anders Åslund, "Responses to the COVID-19 Crisis in Russia, Ukraine, and Belarus," *Eurasian Geography and Economics*
- 5 "Coronavirus in Russia: The Latest News: Sept. 9," <https://www.themoscowtimes.com/2020/09/06/coronavirus-in-russia-the-latest-news-sept-6-a69117>.
- 6 "Moscow to Lift Its Coronavirus Quarantine Tomorrow," *ONA.az*, (June 8, 2020), <https://ona.az/en/world/moscow-to-lift-its-coronavirus-quarantine-tomorrow-14500>.
- 7 Lilia Shevtsova, "The Coronavirus Test for Russia," *The American Interest*, (May 5, 2020), <https://www.the-american-interest.com/2020/05/05/the-coronavirus-test-for-russia/?utm-access=newsletter>.
- 8 Mark Galeotti, "Putin Withdraws From the Coronavirus Crisis in a Political Abdication," *The Moscow Times* (September 9, 2020), <https://www.themoscowtimes.com/2020/05/12/putin-withdraws-from-the-coronavirus-crisis-in-a-political-abdication-a70245>.
- 9 "Rusya Sağlık Bakanlığı: Koronavirüs Aşısının Üretimi Başladı," *BBC News Türkçe* (Ağustos 15, 2020), <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-53790393>.
- 10 Sertaç Aktan, "The Lancet Rus Aşısını Hazırlayan Ekibin Test Sonuçlarını Yayınladı," *Euronews* (Eylül 4, 2020), <https://tr.euronews.com/2020/09/04/the-lancet-rus-covid-19-as-s-deneklerin-yuzde-100-unde-antikor-olusmas-n-saglad->
- 11 "Russia," *Worldometer*, 2020, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/russia/>.
- 12 "Maria Domanska, "Everlasting Putin' and the Reform of the Russian Constitution," *OSW Centre for Eastern Studies* (March 20, 2020), <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2020-03-13/everlasting-putin-and-reform-russian-constitution>.
- 13 András Rácz, Dr. András Rácz Senior Research Fellow on Russia, and Author/sAlena Epifanova, "Putin's Proposal to Modify the Russian Constitution," *DGAP*, January 16, 2020, <https://dgap.org/en/research/publications/putins-proposal-modify-russian-constitution>.
- 14 "Putin Anayasa Değişikliği Tasarısını Duma'ya Sundu: Devlet Başkanı En Fazla 2 Dönem Görev Yapabilecek," *Sputnik Türkiye* (Sputnik Türkiye, Ocak 20, 2020), <https://tr.sputniknews.com/rusya/202001201041169899-putin-anayasa-degisikligi-tasarisini-dumaya-sundu-devlet-baskani-en-fazla-2-donem-gorev-yapabilecek/>.
- 15 Sputnik, "Duma, Putin'in Anayasada Düzenlemeye Yönelik Tasarısını İlk Oturumda Kabul Etti," *Sputnik Türkiye* (Ocak 23, 2020), <https://tr.sputniknews.com/rusya/202001231041237220-duma-putinin-anayasada-duzenlemeye-yonelik-tasarisini-ilk-oturumda-kabul-etti/>.
- 16 Sputnik "Putin, Devlet Başkanlarının Hizmet Dönemlerinin Sınırsız Olmasına Karşı Çıktı," *Sputnik Türkiye* (Mart 10, 2020), <https://tr.sputniknews.com/rusya/202003101041566582-putin-devlet-baskanlarinin-hizmet-donemlerinin-sinirsiz-olmasına-karsi-cikti/>.
- 17 "Putin: Güçlü Devlet Başkanlığı Sisteminden Vazgeçmek Rusya İçin Yıkıcı Olur," *Sputnik Türkiye* (Mart 7, 2020), <https://tr.sputniknews.com/rusya/202003071041549192-putin-guclu-devlet-baskanligi-sisteminden-vazgecmek-rusya-icin-yikici-olur/>.
- 18 "Indicators," *LevadaCenter*, <https://www.levada.ru/en/ratings/>.
- 19 Anders Åslund, "Responses to the COVID-19 Crisis in Russia, Ukraine, and Belarus," *Eurasian Geography and Economics*.
- 20 Anders Åslund, "Responses to the COVID-19 Crisis in Russia, Ukraine, and Belarus," *Eurasian Geography and Economics*.
- 21 Andrew Higgins, "After Months of Denial, Russia Admits the Virus Is Taking Hold," *The New York Times* (April 10, 2020), <https://www.nytimes.com/2020/04/10/world/europe/coronavirus-russia-moscow-putin.html?action=click>.
- 22 Flemming Splidsboel Hansen, "Is the COVID-19 Pandemic Putin's Chernobyl Moment?," *DIIS*, accessed September 9, 2020, <https://www.diis.dk/node/23954>.
- 23 Flemming Splidsboel Hansen, "Is the COVID-19 Pandemic Putin's Chernobyl Moment?," *DIIS*, accessed September 9, 2020, <https://www.diis.dk/node/23954>.
- 24 "Putin Strongly Backed in Controversial Russian Reform Vote," *BBC News* (July 2, 2020), <https://www.bbc.com/news/world-europe-53255964>.

AUGMENTING RUSSIAN AND CHINESE INTERESTS IN THE BALTIC COUNTRIES, IS IT OUT OF FRIENDSHIP ONLY? (II)*

The US is interested in keeping the Baltics content by providing further military deployments and developing bilateral security relations, because these three states almost always act as a natural extension of US foreign policy and rarely go against it.

Kristijonas Medelis

Independent Researcher, Vilnius, Lithuania

The US is interested in the Baltic nations not only because they are part of NATO, but also because the US and the Baltic states have a lot of common goals regarding the future of Europe. First of all, the Baltic states are interested in containing Russia's influence and power as much as possible. This position should be natural for the whole of EU/NATO, however, the camp that supports closer realignment with Russia in the EU is slowly growing (Hungary, Bulgaria, France, to some extent Germany and Italy), yet it will never include the Baltics. Additionally, the US could use military deployments in the Baltics to drive a wedge between Russia and Germany. In the face of growing distrust between Berlin and Washington, Germans are slowly rebuilding their relations with Russia. This relation can never be fully healed if there is a continuous and strong US presence in the Baltics, as Russia will continue to feel threatened and Berlin will not be able to do anything about it. Furthermore, the Baltic states are interested in enlarging the EU and preventing the German or French dominance over the entire Union. The Baltics have been one of the most active players in Ukraine, which is exemplified by the fact that Ukrainians see Lithuania and

Latvia as one of their closest allies. Additionally, the Lithuanian Minister of Foreign Affairs was the first high ranking official with whom the newly elected Ukrainian president met up, revealing that Lithuania's work in Ukraine was not unnoticed. This is very convenient for the US for several reasons. First of all, closer integration between Ukraine and Europe is beneficial because it further weakens Russia and hinders its great power ambitions. Additionally, the potential inclusion of Ukraine in the EU would further weaken the chances of French or German hegemony over the EU. It would also further strengthen NATO's Eastern Flank. In essence, the US is interested in the Baltics because they act as a natural extension of US foreign policy in Europe and these three states would hardly, if ever, go against the United States. While less important, the Baltics also support the US on the international stage on issues regarding China and remain very skeptical about Beijing's influence. For example, the Baltic States were the only Eastern European nations that supported UN resolution which urged to end repression of the Uyghurs, a Turkic Muslim group.¹

In essence, the US is interested in keeping the Baltics content by providing further military deployments and

* As the reader would remember, in the first part of this article published in the April 2020 issue of the Eurasian World, Russia's and China's recent policies and actions in the Baltic states were analyzed. To complete the picture, in this issue, the author Kristijonas Medelis, proceeds to analyze the US/NATO options vis-à-vis the policies and actions by Russia and China in the Baltics. We hope that the reader will thus have a balanced and better structured overall view on the Baltic developments.



developing bilateral security relations, because these three states almost always act as a natural extension of US foreign policy and rarely go against it. This means that the US interests are always going to be represented in the EU by the Baltic states, even it means going against the stronger EU members.

Identifying Specific Security Needs of the Baltics and Reacting Accordingly

Ever since the illegal annexation of Crimea, NATO and the US have drastically improved its military presence in the Baltics by deploying rapid response forces, building up arsenals of equipment, providing a rotational US armored brigade combat team, and conducting increasingly complex military exercises. At the same time, Baltic countries have been heavily investing in their military capacities. However, this is far from enough.

In the case of a conflict between Russia and the Baltic countries, there would be two scenarios. In the first scenario, the Baltic States would be able to mount a sustained defense on their own, meaning that there would not be a need to deploy massive reinforcements to the Baltic States. Realistically, this scenario is very improbable, as no one is willing to deploy that many military assets in the Baltics to deter Russia's growing military force.

In the second scenario, Baltic States would be able to hold the Russian forces long enough for additional NATO reinforcements to arrive. This would draw Russia into a long conflict with NATO, which would end with a definite Russian loss, as NATO is a far better-off and more powerful coalition. Thus, if Russia senses that this scenario is the most probable one, it would stay away from an all out invasion of the Baltic states. As of now, this scenario is the most desirable one. However, for it to happen quite a lot has to be done by both the US and the Baltics. In a series of war-games conducted between 2014 and 2015, RAND Corporation examined the outcome of a Russian invasion of the Baltic States.² The results were quite obvious: NATO could not defend the Baltic States and it would take up to 60 hours for Russian forces to reach the capitals of Estonia, Latvia and Lithuania. However, the research determined that having a force of about seven brigades, including three heavy armored brigades—adequately supported by airpower, land-based fire power, and other enablers on the ground and ready to fight at the onset of hostilities— might prevent such an outcome.³

Since 2015, a lot has been done to fulfill these suggestions and strengthen the defenses in the Baltics. For example, in 2019, The US deployed the 9th Cavalry Regiment, which includes 30 Abrams tanks, 25 Bradley Infantry Fighting Vehicles and 70 wheeled vehicles in

Lithuania. Unlike previous short-term deployments, when the US troops would stay for only few months, the 9th Cavalry is expected to be in the country through spring 2020. In Latvia, The US Army recently deployed 225 soldiers, 15 Abrams tanks and six Bradley Fighting Vehicles.⁴ On top of that, all three countries have signed new defense cooperation agreements with the United States.

It seems like the US is on the way to fulfill this need for heavy/armor battalions, however, few areas still require more attention. Over the past 15 years, the US Army has reduced the amount of artillery in its divisions and has basically stripped out all air defense artillery from its maneuver forces.⁵ In a conflict with Russia, this would provide to be a huge disadvantage, as Russian units are equipped with air defense artillery, as well as numerous independent tube and rocket artillery and surface-to-air missile units.⁶ Additionally, the only surface-to-air missile system (NASAMS) in the Baltics is going to be acquired by Lithuania in 2020. However, it is far from enough to provide proper security over the Baltic air space. While it is obvious that the US is not willing to deploy Patriots in the Baltics, it could make sure that the acquisition of Patriots by Poland goes through as soon as possible,⁷ as it would fill the huge need for air defense systems not only in Poland, but also in the Baltic States. Thus, the US should not forget that Poland is an essential partner for defending the Baltic States.

If the combined NATO forces in the Baltics manage to deter Russian forces from making gains in the first few days, NATO would have to quickly mobilize its military assets and deploy them in the Baltics. However, the basic logistical infrastructure in the Baltics is still severely lacking. Currently, the Baltic states operate Russian-gauge railroad tracks (1520mm) while other European countries utilize a standard European gauge. The only exception is a sole line between Lithuanian city of Kaunas and Poland, which could be easily sabotaged. This incompatibility means that trains carrying reinforcements from largest NATO bases would need to transfer to Russian-gauge tracks which is both time consuming and very difficult. Fortunately, this strategic disadvantage is going to be fixed by Rail Baltica, which is an ongoing railway infrastructure project set to link Finland, Estonia, Latvia, Lithuania and Poland with the European standard gauge. When completed, this project will allow NATO and US heavy infantry to move in fast to respond to major military exercises (Zapad) and the US would not have to rely on stationing permanent troops in the Baltic States, as permanent rotational troops are often perceived as an escalating measure by Russia. The Rail Baltica project was started in 2010 and is planned to be finished in 2026. However, due to various corruption scandals and unwillingness by Baltic leaders to commit, many experts doubt that Rail

Baltica is going to be finished by 2026. That is why, when next time the leaders of the Baltic countries will ask for further US military support, the American officials should point at the slow development of such key projects and demand that they are finished. Without Rail Baltica and proper logistics, the Baltic States are simply indefensible.

Another area that needs attention from both the Baltic States and the US/NATO forces is unconventional deterrence efforts. According to a RAND study done in 2019, the Baltic states are still lacking UW/TD (Unconventional Warfare/Total Defense) measures. The experts suggested that the US and NATO could assist their Baltic partners in the following ways. Firstly, NATO/US could expand support for planning and training for crisis management, civil defense, and countering hybrid and “gray zone” attacks.⁸ Russia increasingly use non-military means to achieve their objectives by election meddling, economic coercion, cyber-attacks and the US could definitely help the relatively new Baltic governments/institutions deal with such threats. Secondly, as analyzed previously in this research, Russia has launched many disinformation campaigns, which are often targeted at damaging US image in the Baltics. If the US and the Baltic states increase strategic communication efforts, such attempts by Russia could be countered. Next, the US officials could provide enhanced sensor and associated training to Baltics’ border guard forces to help them better deal with hybrid threats.⁹ Weaknesses of the Baltic Border Security Agencies were exposed in 2015, when an Estonian Security Services officer was abducted by the Russian FSB on Estonian soil.¹⁰ It is crucial to make sure that no such incidents occur in the future, which could be done by providing training to the Baltic border guards by the highly experienced American border security services. For example, the American border guards could provide their Baltic colleagues with newest drone technologies for surveillance and could teach them how to operate them. Lastly, the US should expand unconventional warfare (UW) training of Baltic special operations forces (SOF).¹¹ Even though the Baltic SOF has taken part in the NATO-led International Security Assistance Force mission in Afghanistan,¹² its combat experience is still severely lacking. This hole could be partly filled by American special forces, as they have decades of operational experience.

To conclude, the US has been increasing its military presence in the Baltics, especially its heavy infantry, which is always welcomed by the Baltic States. However, the de-

Another area that needs attention from both the Baltic States and the US/NATO forces is unconventional deterrence efforts.

fense capabilities in Lithuania, Latvia and Estonia are still severely lacking, due to many issues, for which everyone is at fault. On the one hand, the US could push the Baltic states to accelerate the completion of strategically important projects (Rail Baltica). Even though it is not Washington's fault that such projects are not completed, the American government could use its leverage (deploying military assets) to put pressure on Baltic leaders to finish these projects. On the other hand, if the US is not willing to spend more money on the defense of the Baltic States, it should identify specific strategic needs and focus on them more. For example, the US could use its experienced border guard, SOF or diplomatic personnel to train their partners in the Baltics. This would be greatly beneficial for the Baltic States and cost-effective for the US. Lastly, the US should not forget that the defense of the Baltic States greatly relies on Poland, thus by providing Poland with certain military capabilities (Patriot missiles), the US increases the security of the region as a whole.

While the NATO should be prepared for a scenario of the Russian invasion of the Baltic states, such a possibility is very unlikely. However, Moscow is not afraid to use various hybrid warfare assets to destabilize the Baltics.

Contingency Plans for Unforeseen Circumstances

While the NATO should be prepared for a scenario of the Russian invasion of the Baltic states, such a possibility is very unlikely. However, as described above, Moscow is not afraid to use various hybrid warfare assets to destabilize the Baltics. NATO should be prepared for that. This is further discussed in the book titled *The Senkaku Paradox* (2019) by Michael E. O'Hanlon, which outlines that there are various types of very small Russian probing attacks that could leave NATO paralyzed over how to respond.¹³ These attacks would not be serious enough to force all the NATO members invoke Article V and send military forces in response, yet they would be too serious to ignore. One such incident was briefly mentioned earlier in this research. The case involved Russian security officers kidnapping Eston Kohver, an Estonian law enforcement officer on Estonian soil. Interestingly, the incident did not receive wider coverage, no further plans were developed to prevent such incidents. NATO and most importantly the United States should conceptualize such scenarios and exercise crisis decision-making in advance.¹⁴ For example, NATO should develop a contingency plan in the case of economic warfare, where alternative energy sources could be provided to the Baltic States.

Second area that needs more attention is related to internal workings of NATO and bilateral relations of each individual Baltic State and the United States. In December 2019, Turkey blocked the regional NATO defense plan in the Baltics until the alliance showed political support to Turkey over its invasion in northern Syria. Even though Turkey stepped back and confirmed the plans soon after, the situation could have been worse. In order to avoid such situations, the Baltic Countries could individually or as a group prepare contingency plans with its most important security partner, the United States.

Next, the US and the Baltics could prepare plans to answer Moscow's and Beijing's military deployments around the Baltic region. For example, the previously discussed military exercise "Joint Sea 2017", during which Chinese and Russian battleships practiced joint military tactics, could have been met with a deployment of America's Navy, more specifically cruisers or destroyers. These ships are capable of performing a wide range of operations and allow for cooperation with multi-national forces.¹⁵ The deployment would have signaled US willingness and ability to react quickly to unforeseen events.

In the end, it is impossible to account for all the unforeseen circumstances that can arise regarding the security of the Baltic States. However, the US could prepare contingency plans related to the bilateral security ties between the Baltics and the US, since as in some cases, other NATO allies cannot be fully trusted. Additionally, the NATO and most importantly the US should define the conditions under which Article V would be triggered. It is absolutely reasonable that NATO and Russia should not have gone to a war over a kidnapping of Estonian citizen, however, future escalations from Russia are expected and NATO has to be prepared. Lastly, the US and Baltics should prepare contingency plans in case Russia raises the prices of energy resources to unreasonable levels or even starts an economic blockade.

Continuous Naval Presence

The US could create a policy of continuous naval presence in the Baltic Sea, which may be requested not only by the Baltic States, but also by Poland, Sweden, Finland and Germany in different forms.¹⁶ Greater American presence and continuous navigation of the Baltic Sea would increase the understanding of the Baltic environment, significantly improving military readiness and effectiveness by gaining experience with the regional weather, traffic, oceanography, bathymetry, and culture.¹⁷ Naval forces would also develop interoperability of NATO naval forces, which can be useful in the Arctic, South China Sea and many other hotspots. This is especially important as NATO naval structures, unlike land/sea based ones, do not have a long history of cooperation and common mi-

litary exercises. Additionally, the continuous presence of US ships would provide an opportunity for greater buildup of naval related logistics infrastructure, which for now remains largely neglected not only in the Baltic Sea, but in the whole Europe. This would also adhere to the posture expressed by the Secretary of Defense, which aims to “prioritize for warfighting readiness in major combat, making us more strategically predictable and reliable for our allies but operationally unpredictable to any adversary.”¹⁸ In order not to seem as too provocative, the US could wait for the end of any Russian naval exercise in the Baltic Sea and deploy its ships as a response. Most importantly, the US would practice defending the Baltic Sea, which could prove to be the most important front in the possible conflict between Russia and the Baltics, as the logistics would be hugely dependent on keeping the sea routes open. Additionally, protecting the island of Gotland could prove to be as important as defending the Suwalki Gap.

However, there might be a plenty of criticisms to such an idea. Firstly, some might argue that this could be seen as an escalatory measure by Russia to be met with appropriate response. While Russia has a huge range of air and land military assets, its naval capabilities remain very limited. The only possible response from Moscow is deploying more troops on the land and in that sense it would not change the situation too much, as the military assets in the Baltics are outnumbered by Russian troops at least few times anyway. Thus, the deployment of US navy in

the Baltic Region would ensure that NATO has an upper hand in the seas even before the conflict started and in this way the US would increase its “trip-wire” approach for the defense of the Baltics. The second criticism for this deployment comes from the US Pacific Fleet alarmists. They argue that the US deployments in Europe should be further minimized and that the US should purely focus on China, because according to some, a major conflict there is inevitable in the near future. This camp forgets that NATO is the cornerstone to the US global world order, thus completely neglecting NATO and taking it for granted would be a huge mistake for a multitude of reasons. For example, James Fanell, the former intelligence chief of the US Pacific Fleet, recently gave an interview where he said that US war with China over Taiwan is very likely during this decade. He further argued that the amount of naval assets deployed in the Pacific is not enough. This is part of the historical trend that the US Pacific Fleet intends to exaggerate to get more funding. James Fanell himself was removed from his position for his overtly strong rhetoric directed towards China. Additionally, the US Pacific Fleet is doing the same mistake that Brzezinski outlined in his book “Grand Chessboard”, that is, not thinking how the policy towards China will affect its relations with Russia and vice versa. In essence, the US policy-makers should start to plan for a continuous naval presence in the Baltic region because it is a cost-effective measure that would increase cooperation, security, readiness and confidence in the region.



Risk Reduction

Neither of the above listed policies would help prevent accidental escalation. Accidental escalation is very problematic, because minor mistakes could eventually lead to the already uneasy Baltic States assuming the worst, which could potentially lead to actual warfare. In essence, there are few ways in which NATO (mainly the US) and Russia could decrease risks of accidental escalation.

First, NATO should try to re-establish military-to-military crisis communication channels with the Russian General Staff at the tactical level.¹⁹ On some level, these initiatives already exist, as NATO and Russia representatives meet in the NATO-Russia Council, however, such a mechanism is not enough in a crisis situation, as the Council does not provide military-to-military communications channels and such a meeting would take too long to initiate. Secondly, there should be initial talks about avoiding accidental escalations, which would aim at commonly agreed-upon roles for preventing accidents in the busy civilian and military airspace over the Baltic Sea.²⁰ More specifically, the US and Russia could make use of the US-Russian Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities. Ideally, the US could push the Baltic states to seek similar agreements with Russia, similar to the Agreement on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas. Third, reconvening US-Russian talks about military strategy and nuclear doctrine, which had been ongoing prior to Russia's annexation of Crimea could help dispel misperceptions and thus avoid inadvertent escalation.²¹ All these options are unlikely to start disagreements in NATO because they would not undermine deterrence and unity. However, implementing such initiatives might be difficult because one of Russia's main stakes is unpredictability.

Further on, the NATO (mainly the US) and Russia could discuss risk reduction on strategic level. First, NATO and Russia should discuss the transparency of large scale military exercises. NATO leaders has had multiple concerns about large-scale Russian military exercises such as Zapad 2017,²² and the tensions could be eased if

In theory, having these mechanisms of risk reduction would be ideal for NATO/US, as they are low cost and effective. In practice, however, knowing Russia's track record in transparency and tendency to commit to arms-control treaties these mechanisms are very unlikely to be effective.

Russia and NATO jointly develop initiatives to address military exercises. For example, an updated version of OSCE's Vienna Document could serve as a blueprint for such a mechanism.²³ NATO could lead such an initiative by inviting Russia's experts to the upcoming military exercise Defender 2020.²⁴ Second, NATO and Russia could agree upon certain limitations on heavy conventional weaponry in the region. While Russia would still possess a wide range of arsenal to inflict serious damage upon the Baltic states, it could not fully occupy the states without heavy infantry. Since, Russia's track record of adhering to arms-control treaties is low, thus such an initiative would most likely work in theory, but not in practice. Also, this suggestion would potentially meet a lot of resistance from not only the Baltic States, but also from Poland and the Nordic States.

In theory, having these mechanisms of risk reduction would be ideal for NATO/US, as they are low-cost and effective. In practice, however, knowing Russia's track record in transparency and tendency to commit to arms-control treaties these mechanisms are very unlikely to be effective. Additionally, due to the uneasiness and skepticism in some Eastern European NATO states, these initiatives might face resistance from within NATO.

Developing a Strategy of Public Diplomacy

US Senator John McCain was one of the most active supporters of the Baltic states' NATO membership and actively spoke in favor of sending US troops to the region. Besides that, he had a deep knowledge of the region, a great understanding of Russian foreign policy and a strong commitment to help US' allies. This was very obvious from his numerous visits to the Baltic states, where he would always reassure that US is committed to the defense of the Baltics. For that, he was greatly respected and appreciated in the Baltic states, where he was honored with highest state decorations.²⁵

After his passing, it was obvious that the Baltic states lost a true friend and ally. Some experts were left wondering, who is the next friend of the Baltics in the US government?²⁶ It is obvious that Senator McCain is irreplaceable. However, the US could try to find an individual who would be responsible for such reassurances that Senator McCain made. For the Baltic states, which often feel unheard, having a strong and visible ally, who could represent America's interest in the Baltic states and vice versa, is a strong boost in confidence. For example, during times of increased tension between the Baltics and Russia, such an American representative to the Baltic states could be used to ease tensions. This is incredibly important, because in heated situations concerning Russia, the Baltic leaders tend to overreact and ask for unreasonable reassurances from NATO and the US (mostly in

the form of military deployments), thus a dedicated representative could help avoid such situations.

The effectiveness of McCain's open diplomacy in the Baltic states is unquestionable.^{27 28} Finding someone who could do even half the work that McCain had done would mean a great deal to the future Baltic-US relationship, as effective diplomacy is at times more important than military deployments.

Media Efforts

As analyzed previously, Russia has developed a very sophisticated media platform for the advancement of its soft power goals in the Baltic Region. That is why, it is crucial to develop not only a negative approach to these problems (banning certain TV channels that spread propaganda, limiting access to certain stations) but also a positive one. In a sense, the Baltic countries, with the help of the US, could develop tools, such as creation of new media outlets, TV stations, programs and sponsoring of independent journalism to counter the Russian propaganda.

In 2015, there were plans to create a Russian-language TV station run by the EU. The plan was informally backed by 15 EU member states, among which was the UK, Scandinavia, Poland and other states.²⁹ This was planned as a response to the "very aggressive" propaganda by the Russian media. Unfortunately, the idea did not come into life as it had many problems. Firstly, the Kremlin was (and still is) pouring incredible amounts of money into its state channels. In order to offset this, the EU would have had to create a sustained budget to offset this, which due to rigidity of EU was (and still is) incredibly difficult. Secondly, some people imagined it as a EU-financed Brussels mouthpiece, which basically would have been the same as Russian propaganda.

Instead, the Baltic states, with the help of the US, could create its own Pan-Baltic Russian language channel. As opposed to the previously described project, it would neither have to have a huge financing nor have to be EU propaganda. Instead, it could be an ordinary channel, without much preaching about how great the West is and etc. Drawing people to watch this channel, instead of channels that produce constant propaganda would be a huge win already. To some extent, such initiatives already exist. For example, the Nordic Council of Ministers Office in Lithuania has established a program called "support for minority language media production in Baltic countries". The US should also review the possibilities of having such an initiative in the Baltic States.

The US could also invest in training and providing support for independent investigative journalism in the Baltic States. Media literacy is quite a new thing in the

Baltic states and the US could greatly contribute to these initiatives. Institutions that carry out independent journalism already exist (Baltic Centre for Media Excellence, Re: Baltica), however the journalists who are among one of the best in the world are not really involved in the activities of such organizations.³⁰ Additionally, from the publicly available information, it seems that it is mostly the European nations that financially contribute to such initiatives, not the US. Compared to the previous suggestion of creating a Pan-Baltic Russian language TV channel, this option seems way more viable, cost-effective and less risky. This becomes apparent when one reads research done by the Re: Baltica. It is obvious that the journalism level there is quite high, however, due to small financing and lack of training personnel the organization cannot carry out multiple researches at once. Re: Baltica has produced extensive research on the (negative) Chinese and Russian influence in the Baltic states. In turn, this increases the positive image of the US and decreases the image of China (which is already relatively low in the Baltic states compared to other Eastern European nations) and Russia. All of this research was translated into Lithuanian, Latvian and Estonian and was posted on the biggest newspapers in each country. Obviously, the interest from the Baltic citizens is there, it is only the financial support and personnel that is lacking. So in essence, if the US would decide to contribute to media efforts in the Baltics, such initiatives of independent journalism should be the top choice.

The US Involvement in the Baltic Railway Sector

The transportation sector in the Baltic States is a significant part of the countries' economies. This is why, as described above, it attracts a lot of attention from foreign countries, mostly Russia and China. Due to influence of foreign actors, the sector is plagued with corruption and inefficiencies, even though it is significant not only for the economies of the Baltics, but also for the security and defense situation. To counter this, the US could increase its stake in this sector.

All three Baltic States are still part of the 1520 mm railroad system, known as the "Russian gauge." While, as described previously, it brings very serious strategic and economic disadvantages, it also ensures full interoperability with Russia and the rest of the Post-Soviet space (the Baltics, Belarus, Ukraine, Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Mongolia, Russia, Afghanistan, Kyrgyzstan). This situation has been exploited by the US before. Since the beginning of the invasion of Afghanistan in 2001, America's supply lines ran through Pakistan. However, due to the instability posed by the Pakistani regime, the US started looking for alternatives. In 2009, the first train to Afghanistan with US cargo was dispatched from Latvia

through Russia, Kazakhstan and Uzbekistan. After the Salala incident in 2011³¹ closing off NATO supply line through Pakistan, the Baltics became the only land route to supply the troops in Afghanistan.

The initial expected amount of cargo transported to Afghanistan never materialized, but it still marked a significant political-military and economic cooperation between the US and the Baltics. For example, in Latvia, the amount of cargo transferred through Latvian railways to Afghanistan was estimated at about 75,000 twenty-foot equivalent unit (TEU).³² Even though this cooperation was ended when Russia decided to withdraw its consent for the transit of cargo to and from Afghanistan, there might be future prospects for the development of transportation corridors through the Baltics. For example, the US could work on strengthening Baltic Sea-Black Sea-Caspian Sea-Central Asia-China connection. Especially important is the Baltic Sea-Black Sea-Caspian Sea link, as it would strengthen economic and political autonomy of two important non-NATO European parties, Ukraine and Georgia. Additionally, in case the conflict in Ukraine intensifies, instead of relying on passing through Bosphorus into the Russian controlled Black Sea, the US could use the Baltic port and railways to transport its military assets directly to Ukraine.

Another option that the US could consider regarding Baltic Railway Networks is privatization. In fact, it has been done before in 2001, when an American Railroad Development Corporation acquired a majority stake in an Estonian state company which specialized in operating international long distance traffic. The project failed, as the American company faced immense pressure from Russian private companies and organized crime structures. However, since then much has changed and the Baltic countries with the help of American private companies could potentially tackle the problems in the transportation structure.

All three Baltic States are still part of the 1520 mm railroad system, known as the “Russian gauge.” While, as described previously, it brings very serious strategic and economic disadvantages, it also ensures full interoperability with Russia and the rest of the Post-Soviet space (the Baltics, Belarus, Ukraine, Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Mongolia, Russia, Afghanistan, Kyrgyzstan).

Klaipeda LNG Terminal and Energy Independence

As previously stated the Baltic States are still largely dependent on Russian energy exports, which severely restricts the Baltic States’ and the whole Europe’s actions. In turn, US can try to partly substitute Russia’s energy exports in some areas, which would make the EU and the Baltic States dependent on the US even more and less on Russia. One such opportunity could be the Klaipėda liquefied natural gas floating storage and regasification unit terminal located in Lithuania.

The US is on track to become the biggest global LNG exporter by 2024.³³ At the same time, European LNG imports are expected to double by 2025.³⁴ However, there is a huge problem for LNG structure in Eastern Europe, as all the LNG terminals are basically concentrated in the Western side of it. However, Lithuania, unlike the other two Baltic countries, has a LNG terminal that could, if there is a good deal, supply all three Baltic countries with its own terminal. In 2018, Lithuanian President attended the ceremony of signing the memorandums of understanding between Lithuania and US operators of liquefied natural gas terminals.³⁵ In theory, these memorandums were to promote the sales of American liquefied gas in Europe and provide possibilities to purchase it at a lower price for the consumers of the Baltic region.³⁶ However, since the signing of memorandum, only one American LNG cargo came to the Klaipėda terminal whereas a lot of Russian gas is imported through the terminal.³⁷ If the US and Lithuania could work on establishing a constant gas supply to Klaipėda terminal and signing some form of free trade agreement, such a deal could drive the potential costs down and make the prices more competitive. Additionally, the LNG terminal could be the essential part of preparing for future economic warfare with Russia as it could provide an alternative energy source in a time of crisis.

Conclusion

The US has many reasons to get more involved in the security of the Baltic countries. It also has many options to do so: from developing tools of public diplomacy to ensuring energy independence. Still, the most important tool will be military deployments. But even there, it remains to be seen what the US has for the Baltics. With the troop withdrawal from the Middle East and Germany, it seems like Washington prefers fast and mobile forces over ‘permanent deployments.’ For that reason, while some policies such as naval exercises might be perceived aggressive by Moscow, they might actually very well fit into Washington’s new thinking, as they do not require permanent stationing of troops, at the same time they help build familiarity with the surrounding areas.

Endnotes

- 1 Countries blast China at UN over Xinjiang abuses. (2020, September 27). Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2019/10/30/countries-blast-china-un-over-xinjiang-abuses>
- 2 “Wargaming the Defense of the Baltics,” RAND Corporation Provides Objective Research Services and Public Policy Analysis | RAND, accessed September 28, 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html.
- 3 Ibid.
- 4 Andrew V. Pestano, “U.S. Army Tanks Reach Latvia; Russia Calls NATO Moves a Threat,” UPI, last modified February 9, 2017, https://www.upi.com/Top_News/World-News/2017/02/09/US-Army-tanks-reach-Latvia-Russia-calls-NATO-moves-a-threat/3131486641943/.
- 5 “Wargaming the Defense of the Baltics,”
- 6 Ibid.
- 7 “Why Poland Really Needs the Patriot Missile Defense System (Think Russia),” The National Interest, last modified October 13, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/why-poland-really-needs-patriot-missile-defense-system-think-russia-87921>.
- 8 “Deterring Russian Aggression in the Baltic States,” RAND Corporation Provides Objective Research Services and Public Policy Analysis | RAND, accessed September 28, 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html.
- 9 Ibid.
- 10 “Russia Jails Estonia Security Official Eston Kohver,” BBC News, last modified August 19, 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-33986733>.
- 11 “Deterring Russian Aggression in the Baltic States,”
- 12 “Special Operations Squadron ‘Aitvaras’ carry on with the mission in south Afghanistan,” Ministry of National Defence Republic of Lithuania, accessed June 28, 2020, https://kam.lt/en/news_1098/news_archives/news_archive_2009/news_archive_2009_-_03/special_operations_squadron_rdquoaitvarasrdquo_carry_on_with_the_mission_in_south_afghanistan.html?pbck=20.
- 13 Michael E. O’Hanlon and Christopher Skaluba, “A Report from NATO’s Front Lines,” Brookings, last modified June 13, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/06/13/a-report-from-natos-front-lines/>.
- 14 Ibid.
- 15 “Why America Should Deploy the U.S. Navy to the Baltics,” The National Interest, last modified June 7, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/why-america-should-deploy-the-us-navy-the-baltics-26168>.
- 16 Ibid.
- 17 Ibid.
- 18 “SECRETARY OF DEFENSE JIM MATTIS HOUSE ARMED SERVICES COMMITTEE WRITTEN STATEMENT FOR THE RECORD THURSDAY,” Document Repository, accessed September 28, 2020, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180412/108075/HHRG-115-AS00-Wstate-MattisJ-20180412.pdf>.
- 19 Sauer, “Ulrich Kühn: Preventing Escalation in the Baltics: A NATO Playbook. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2018,” SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 2, no. 3 (2018): xx, doi:10.1515/sirius-2018-3014.
- 20 Ibid.
- 21 Ibid.
- 22 Jonathan Marcus, “Russian Zapad Military Exercise in Belarus Raises Tension,” BBC News, last modified September 10, 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-41185915>.
- 23 “Ensuring Military Transparency – the Vienna Document,” Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE, accessed May 19, 2020, <https://www.osce.org/fsc/74528>.
- 24 “From The Baltic To Black Seas, Defender Exercise Goes Big, With Hefty Price Tag,” Breaking Defense, last modified December 16, 2019, <https://breakingdefense.com/2019/12/from-the-baltic-to-black-seas-defender-exercise-goes-big-with-a-big-price-tag/>.
- 25 “Dalia Grybauskaitė Presented Lithuanian State Decoration Awarded to Senator John McCain,” Lietuvos Respublikos Prezidentas, last modified September 23, 2020, <https://www.lrp.lt/en/press-centre/press-releases/dalia-grybauskaite-presented-lithuanian-state-decoration-awarded-to-senator-john-mccain/30992>.
- 26 Linas Kojala, “Linas Kojala. Kas Bus Lietuvos Draugai Po Senatoriaus McCaino?,” DELFI, last modified September 4, 2018, <https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/linas-kojala-kas-bus-lietuvos-draugai-po-senatoriaus-mccaino.d?id=78965489>.
- 27 “John McCain Hall to Be Opened in Lithuania’s Foreign Ministry,” Lrt.lt, last modified May 29, 2019, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1063902/john-mccain-hall-to-be-opened-in-lithuania-s-foreign-ministry>.
- 28 “Baltics Mourn Passing of ‘true Friend’ McCain,” News from Latvia, Estonia & Lithuania - The Baltic Times, accessed September 28, 2020, https://www.baltictimes.com/baltics_mourn_passing_of_true_friend_mccain/.
- 29 Kashmir Gander, “The EU Could Launch a European TV Channel to Combat ‘aggressive’ Russian Propaganda,” The Independent | US | Latest News and Features | US, UK and World-wide News, last modified January 1, 2015, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-could-launch-european-tv-channel-to-combat-aggressive-russian-propaganda-9953129.html>.
- 30 “Baltic Media,” accessed September 28, 2020, <https://baltic.media/en/people/>.
- 31 “24 Soldiers Killed in NATO Attack on Pakistan Check Post,” The Express Tribune, last modified November 25, 2011, <https://tribune.com.pk/story/297979/nato-jets-attack-check-post-on-pak-afghan-border/>.
- 32 “Military Cooperation between Latvia and the United States: Achievements, Missing Links and Opportunities,” Latvian Institute of International Affairs, 2016.
- 33 Scott DiSavino, “U.S. LNG Exports Soar in 2019 but Supply Glut May Await in 2020,” U.S., last modified December 30, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-lng-record-graphic/u-s-lng-exports-soar-in-2019-but-supply-glut-may-await-in-2020-idUSKBN1YY09M>.
- 34 “LNG for Black Sea Critical for EU (PHOTO),” Trend.Az, last modified October 25, 2018, <https://en.trend.az/other/commentary/2970968.html>.
- 35 Dizaino Kryptis, “Lithuania and the USA Are Stepping Up Cooperation in LNG Sector,” Ministry of Foreign Affairs | Ministry of Foreign Affairs, accessed September 28, 2020, <https://usa.mfa.lt/usa/en/news/lithuania-and-the-usa-are-stepping-up-cooperation-in-lng-sector>.
- 36 Ibid.
- 37 “3rd Cargo of US LNG on Its Way to Lithuania’s Klaipeda,” Home, accessed September 28, 2020, <https://l24.lt/en/economy/item/334354-3rd-cargo-of-us-lng-on-its-way-to-lithuania-s-klaipeda>.

DOES THE EU NEED A GRAND STRATEGY TO BECOME A GLOBAL ACTOR?

While the European Union continues to be a civilian actor in international politics with its security culture framed mainly through normative theories with the prevalence of liberal values, international security itself is widely defined as a clash rather than a harmony of values.

Jamila Zeynalzade

Master's Student, Linköping University, Linköping, Sweden

The European Union (EU) has been continuously working on its security agenda by reshaping its holistic approach toward the changing security challenges. The effective welfare policies within the Union as well as the high level of integration and soft power in foreign affairs made the European Union a very powerful international actor in the world. Nowadays, the EU can boost itself for making the movement of goods, services, people and capital improvingly smooth and free for its member states and citizens. This, however, requires a

comprehensive approach for security threats. Besides, the EU's partnership ambitions to maintain the stability and to build alliances in every corner of the globe and peculiar defense diplomacy are highlighted features of its strategy within different theoretical perspectives. In this paper, the question of the necessity for an EU grand strategy will be explored by applying some analytical tools, like power analysis, political mapping and regional analysis. Moreover, the policy recommendations will be concluded in a form of exhortation for further enhancement of security strategy of the EU in future.



The EU's Security Strategy

While the European Union continues to be a civilian actor in international politics with its security culture framed mainly through normative theories with the prevalence of liberal values, international security itself is widely defined as a clash rather than a harmony of values. As mentioned by Michael E. Smith, in many cultures liberal values like human rights or justice and equity are sacrificed for other kinds of values of stability, order, status or even religion.¹ That being so, the EU's approach for maintaining the worldwide stability is being questioned for its effectiveness. Furthermore, the EU's primary focus on protecting and promoting its values globally in a background of rising nationalism with its own values casts doubt on the collective interests of the Union. Does, in fact, the EU need to focus on a global scale? Taking into account the crises within the Union and public grudge over the Union's ability to handle the challenges, perhaps the EU should prioritize more on its own security rather than active participation in global development and peace building as only by the means of soft power while the use of hard power is increasingly gaining importance among the other regional powers, as well. Today, the EU is the biggest donor in the world, notwithstanding the wide gap of economic development between its own members. Moreover, as mentioned by Jolyon Howorth, "the elements of opportunism and hypocrisy are super-abundant" in the EU's foreign policy.² He emphasizes the notions of British diplomat Alyson Bailes on the EU's trade policies that hurt the same weak states who are targeted for being healed by the European Security Defence Policy / ESDP or immigration and asylum policies that send individuals back while Common Foreign and Security Policy / CFSP defines these kind of actions as a violation of human values.³ One can claim that the EU's peace building and development cooperation strategies are integral part of its foreign policy and main leverage of security which makes the European Union an influential and peaceful actor. This sounds completely reasonable. Without cooperating on the global issues, the EU can hardly sustain that desired peace and stability within its own borders as well. However, if we look at the soundness and quality implementation of global strategy, we will see the lack of effectiveness and as mentioned earlier, contradicting results and achievements. The lack of unity is also an impeding factor of strategic development that is primarily due to segregation of military interests of member states. Evidently, the national strategic cultures of some EU member states themselves suffer from internal tensions, while there is no tangible single dominant political and strategic culture. Cases in point, Germany's refusal to support American intervention to Iraq because of contradicting sides of German strategic culture, perception gap between the Swedish military elites, public opinion and authorities on the concept of military development in

future or like in Denmark, co-existence of cosmopolitanism that focus on neutral standpoint and conflict solution without military means and at the same time defencism with military progress and NATO alliance.⁴ With all these uncertainties at the background, perhaps it is more prudential for the EU to develop a Union-wide military alliance that will boost the EU's grand strategy to keep up with the rapidly changing security challenges and eradicate the dependence on other great powers or alliances, when for instance, the Trump's administration policy is being more and more focused on the America first approach.

Shift in Security Concerns

The EU has been focusing on maintaining the peace and stability for its citizens. Looking at the early stages of Union, it was planned as a collaborative action to end the wars between European countries and sustain a long lasting peace through economic empowerment. Coming further, comparing the security policies of the Union in late 2003 and 2016, it is worth to share both the reasons and outcomes of actions.

The European Security Strategy of 2003 was a set of action plans for addressing the global threats of that decade. Following the terrorist attack of September 11, the world attention pivoted on organized crime and terrorism. The EU's strategy on enhancing the cooperation for cross-border prosecution as well as the trafficking has made several crucial points in that regard. First, The Hague Programme of 2004 made a progress in addressing the internal security while the Strategy for the External Dimension of Justice and Home Affairs of 2005 and the EU Counter-Terrorism Strategy 2005 facilitated the investigations globally.⁵ Furthermore, actions in provision of energy security, climate responsibility and preventive measures on mass destruction weapons like WMD Strategy on Iran's nuclear program were also key features of 2003 agenda plan.

In comparison with 2003 actions, the Global Strategy of 2016 has a different vision. The new strategy is more highlighted with Union's interests as relevant for its own citizens and enhanced security framework for broader Europe. Along with the previous security challenges, more

In comparison with 2003 actions, the Global Strategy of 2016 has a different vision. The new strategy is more highlighted with Union's interests as relevant for its own citizens and enhanced security framework for broader Europe.

focus was paid toward the security of cyber space through appropriate policies on innovative technological infra-structural development as well as toward the strategic communications within the public diplomacy for connecting the EU's foreign policy with citizens and partners in addition to the security measures against the spread of misinformation.⁶

Every decade presents its own threats and as every political actor, the EU is also working to deal with them accordingly. However, with each year, the EU is challenged more with the credibility and actual persuasiveness of its policies. Apart from the security issues that directly threaten the Union's order, there are also several other challenges like poor law enforcement and inability to keep the member states accountable, that the EU has to tackle in order to keep the balance of development. Per my personal viewpoint, the core problem of legitimacy is in lack of the individual commitment. Case in point, if we take the issue of the asylum seekers that were refused to be taken in by the Czech Republic, Poland and Hungary in 2015, we will see the violation of EU's legal base on a refugee quota. That being so, more and more countries challenge the EU's legal order by insisting on national priorities. Moreover, the outcome of these challenges can be generalized in growing EU skepticism in member states. If the EU as a union of 27 states cannot provide the ac-

countability of its members, with no surprise it will lead to the disrupt of joined-up thinking on security questions and jeopardize the Union's democracy. To conclude from the viewpoint of effectiveness of EU's strategic relevance, the urgent need for more effective grand strategy is undeniable in a quick time lapse. As mentioned by Howorth, grand strategy requires bold decision-making and full implementation with no exceptions.⁷ But in the EU case, the issue of bold decision-making is complicated as the Union sometimes backs down by exceptions to cover every member state. As mentioned earlier, the lack of strong law enforcement, ability to keep responsible and other traits like commitment gap, restrain the EU in developing a unanimous coherent strategy and the EU as a partnership goal should deal with these challenges first in order to develop a desired grand strategy smoothly.

Way to Grand Strategy in 2013

The direction of the Common Security and Defence Policy / CSDP since 2003 until today has been related to the implementation of military civilian missions and civilian military operations under the EU's crisis management concept. The CSDP civilian missions and military operations have been largely associated with the supportive "pacifying activities" as a sign of soft power. When it





comes to main defence provider in Europe, there is still one main actor - the North Atlantic Treaty Organisation (NATO). Evidently, as far as it goes to NATO's strategic culture, the allies exhibit more 'Atlanticist' approach with greater defence resources allotted for the Alliance priorities rather than for "Europeanist" culture.⁸ In 2013, a number of reports on European strategic approach were initiated, first started by the Strategic Research Institute of the French Ecole Militaire and later on continued by the foreign ministers of Italy, Poland, Spain and Sweden.⁹ Not surprisingly, one of the main focuses of these reports was on military strategy as an aspect of grand strategy for the EU. Do the European Union members get an insight that soft power is not fully applicable for current situation? With such diverse military strategies within the Union, where some countries have actual strategies and others only concerned in their own territorial integrity, it is discernibly difficult to enlarge the strategy of the Union wider from the initial aspirations of the EU towards building a military force within the economic and prosperous alliance. However, the contemporary security challenges do require applying modern power tools. Therefore, it is of utmost importance for the EU to reduce the dependency from external defence providers and to devise single grand strategy securing its long lasting wellbeing.

The direction of the Common Security and Defence Policy / CSDP since 2003 until today has been related to the implementation of military civilian missions and civilian military operations under the EU's crisis management concept.

Recommendations on Grand Strategy

According to Howorth, the urgency of grand strategy agenda is against the collaborative and iterative mode of the EU's decision making that rarely uses the sort of intuitive overview required by the grand strategy devise.¹⁰ For the better tangible results, it is essential to involve every member state and run in acquiesce with step by step plan. As with every project planning, the EU's grand strategy should also first comply with the set of monitoring actions. Which security challenges are in the need of being addressed, lessons learnt from the previous actions and availability of resources are initial parts of the planning per se. The EU's assessment of internal and external threats and recognition of new challenges have been well-defined so far. Besides, the capacities on cyber technolo-

The EU does sorely need a grand strategy. It is indispensable if the Union is to sustain peace and prosperity.

gies of individual member states like Estonia, which is the only country with online voting system for the European Parliament elections, is commendable, thus with high prosperity to be used for provision of trusted digital services during the monitoring process. Secondly, a commitment for a more responsible union should come into action. Except from the defence cooperation that is already promoted within the EU by European Defence Agency, it is vitally important also to maintain accountability of its members. As the EU has not a direct exclusive law-making power in the areas of defence, the need should be taken into account for agreement on shared responsibility on defence issues and obligation to implement agreed decisions. Besides, applying the experience on defence technologies and military deployments from those members with strong military strategy like France, would also be favourable in a way of achieving a more comprehensive grand strategy.

Exploring the missions of Common Security and Defence Policy / CSDP, it is worth to mention that the majority of initiatives are civilian with non-military personnel or tools. With increasing use of hard power and military operations in the world today, it is therefore prudent to focus on development of EU's military ability and application of smart power by military force along with the all forms of diplomacy also. While there is an ongoing debate on whether the EU should develop military capabilities or remain a "pluralist construct",¹¹

I would support the transformation through greater foreign and security policy integration by a military focus as a means of protecting threatened original EU values.

Conclusion

The EU does sorely need a grand strategy. It is indispensable if the Union is to sustain peace and prosperity. For the past decades, the EU has been following the American lead on almost all major global initiatives. The cooperation has worked well enough for both the Europe and United States. The EU has supported most of the U.S. positions and foreign policies, thus by doing so, also focused on European economic development and prosperity. However, what we see in recent years is the divergence of European and American interests. Starting with the Iraq war, the shared principles of cooperation started to crack down with the further confrontation in the Middle East bringing more destabilizing effect to the Union's security and peaceful development. Moreover, the Trump administration has further made it clear that the U.S. is no longer a reliable security partner for the European Union. Bearing it in mind, the EU is working on improving its security and defence strategy but obviously with little or no drastic reforms. To look at the successful models of a grand strategy, I would mention United States as the greatest power in the world today. Yet, the difference that can be upheld by the EU in devising a grand strategy is presenting multipolarity. Without competing to become the only power in the world, the European Union can achieve its goals of creating a peaceful and economically prosperous Europe and at the same time becoming a military force possessing economic and political power.

Endnotes

- 1 M. E. Smith, "International Security: Politics, Policy, Prospects", 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017, p. 16
- 2 J. Howorth, "Security and Defence Policy in the European Union", 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p.228
- 3 Ibid
- 4 A. Biava, M. Drent, G. P. Herd, "Characterizing the European Union's Strategic Culture", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 6, 2011, pp. 1231-1232
- 5 The European Security Strategy 2003, "A Secure Europe in a Better World", <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf> (Accessed on 24 March 2020), p.12
- 6 The Global Strategy 2016, "Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Strategy", http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (Accessed on 24 March 2020), pp.21-23
- 7 J. Howorth, "Security and Defence Policy in the European Union", 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p.221
- 8 J. Becker, E. Malesky, "The Continent of the 'Grand Large'? Strategic Culture and Operational Burden-Sharing in NATO", *International Studies Quarterly*, Vol. 61, 2017, p. 163
- 9 J. Howorth, "Security and Defence Policy in the European Union", 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p.223
- 10 Ibid. p.220
- 11 A. Biava, M. Drent, G. P. Herd, "Characterizing the European Union's Strategic Culture", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 6, 2011, p.1229

GÜNEY KAFKASYA'DA BİTMİYEN SAVAŞ: DAĞLIK KARABAĞ İHTİLAFI VE YÜRÜ(TÜLE)MEYEN BARIŞ SÜRECİ

Karabağ ihtilafı dediğimiz şey hem esas hem de teknik olarak Azerbaycan ve Ermenistan arasında hukuken (*de jure*) yaklaşık otuz yıldır sürmekte olan bir savaştır.

Dr. Turgut Kerem Tuncel

Kıdemli Analist, Avrasya İncelemeleri Merkezi (AVİM)

Yaklaşık iki yüzyıl geriye giden bir tarihsel arka planı olan, bunun yanında Sovyetler Birliği'nin henüz dağılmadığı 1987 yılında Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti ve Ermenistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti arasında ortaya çıkan Karabağ ihtilafı, 1991 yılının sonlarında SSCB'nin yıkılmasıyla iki bağımsız devlet arasındaki bir devletlerarası savaş halini aldı.¹ 1994 yılında imzalanan ateşkes anlaşmasıyla savaşın 'sıcak faslı' sona erse de günümüze kadar geçen süre içinde bir barış anlaşması imzalanamadı. Bu durum iki şeye işaret etmektedir. Birincisi, Karabağ ihtilafı dediğimiz şey hem esas hem de teknik olarak Azerbaycan ve Ermenistan arasında hukuken (*de jure*) yaklaşık otuz yıldır sürmekte olan bir savaştır. 2010'lu yılların ortasından beri gelişmekte olan süreç, Karabağ ihtilafının bu niteliğini hatırlatan gelişmelere sahne olmaktadır. İkincisi, Karabağ

ihtilafından bahsedilirken sıklıkla 'donmuş çatışma/ihtilaf' (İng. *frozen conflict*) terimi kullanılmaktadır. Ancak Karabağ ihtilafı 'donmuş' olmak bir yana, otuz yıla yaklaşan bir süre zarfında, küresel ve bölgesel siyaset ve dengelerdeki değişimin neden olduğu farklılaşan bağlamlar içinde değişen ideolojiler, hukuk normları, algılar, söylemler, taktikler ve stratejiler çerçevesinde sürekli farklılaşmakta/farklı nitelikler kazanmaktadır. Bundan dolayı Karabağ ihtilafını 'donmuş çatışma/ihtilaf' yerine, ihtilafın dinamik karakterine vurgu yapan 'sürüncemede kalmış çatışma/ihtilaf' (İng. *protracted conflict*) şeklinde nitelemek kavramsal olarak daha doğru olacaktır.

12 Temmuz 2020 günü öğle saatlerinde Azerbaycan-Ermenistan devlet sınır hattının kuzeyindeki Tovuz böl-



Çatışmanın devletlerarası bir savaş halini alması üçüncü devletlerin ve uluslararası kuruluşların çatışmanın sonlandırılması ve barışın sağlanması için devreye girmesini beraberinde getirmiştir. Böylece, ihtilaf aynı zamanda uluslararasılaşmıştır.

gesinde (Er. *Tavuş*) patlak veren ve birkaç gün devam eden çatışmalar Karabağ ihtilafı kapsamında dikkati çeken son olaylardır. Bu çatışmalarda, Azerbaycan tarafında bir general ve bir albayın da aralarında bulunduğu on bir asker ve bir sivil, Ermenistan tarafında dört askerin hayatını kaybettiği belirtilmektedir.² Bunun öncesinde ise, 2-5 Nisan 2016'da, iki taraftan iki yüz civarında kişinin hayatını kaybettiği söylenen, Azerbaycan'ın Ermenistan'ın işgali altındaki bölgenin kuzeydoğu ve güneydoğusundaki altı noktayı ele geçirdiği, böylece, yirmi iki seneden sonra ilk kez cephe hattında Azerbaycan lehine bir değişiklik yaşandığı 'Dört Gün Savaşı'nın yaşandığı hatırlanmalıdır.³ Esasen bu çatışmalar, 2010'lu yılların ortalarından itibaren dikkat çekmekte olan Karabağ ihtilafı bağlamında tırmanan gerilimin zaman zaman ortaya çıkan neticeleri olarak idrak edilmelidir.

Bu durum, yani barış görüşmelerinin otuz yıla yakın bir süredir devam ediyor olması, üstüne üstlük son beş-altı yıldan bu yana görece büyük çaplı sıcak çatışmalardan ve bunların artarak devam etme olasılığında bahsediliyor olması, AGİT Minsk Grubu tarafından yürütülen barış sürecinin irdelenmesi için ikna edici bir sebep olarak kabul edilmelidir. Bu makale, AGİT Minsk Grubu çerçevesinde yürütülen barış görüşmelerinin genel bir tarihsel özetini sunmayı hedeflemektedir.

AGİT Minsk Grubu'nun Oluşturulması ve Farklı Barış Planlarının Müzakereleri

1991 yılı Aralık ayı sonunda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) resmen ortadan kalkınca, 1987 yılının sonlarında SSCB içinde bir etno-teritoryal çatışma olarak başlayan Karabağ ihtilafı, iki bağımsız devlet arasında yaşanan bir savaş halini almıştır. Çatışmanın devletlerarası bir savaş halini alması üçüncü devletlerin ve uluslararası kuruluşların çatışmanın sonlandırılması ve barışın sağlanması için devreye girmesini beraberinde getirmiştir. Böylece, ihtilaf aynı zamanda uluslararasılaşmıştır.

Azerbaycan ve Ermenistan, 30 Ocak 1992'de, Dağlık Karabağ sorununun çözülmesi için bir platform olma iddiasında olan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'na (AGİK) kabul edilmiştir. AGİK 1994 yılında Avrupa Gü-

venlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) adını alırken Karabağ ihtilafının çözümü için bünyesinde faaliyet gösterecek olan Minsk Grubu oluşturulmuştur. Böylece AGİT Minsk Grubu, Dağlık Karabağ sorununun çözümünde başat uluslararası platform haline gelmiştir.

AGİT'in Aralık 1996'da Lizbon'da gerçekleştirdiği zirve, Dağlık Karabağ sorununun çözümü konusunda AGİT Minsk Grubu'nun ilk önemli girişimine sahne olmuştur. Lizbon Zirvesi'nde Azerbaycan'ın toprak bütünlüğüne yönelik iddialarının savunulduğu çözüme yönelik prensiplerle ilgili bir açıklama yapılmış, ancak Ermenistan'ın itirazı nedeniyle sonuç bildirisine dâhil edilmemiş, Ermenistan'ın cevaplarıyla birlikte ek kısmında yer almıştır.⁴ Bunun yanında, sorunun çözümüne yönelik olarak Dağlık Karabağ'a 'Azerbaycan içinde en yüksek derecede özerklik' fikri bu zirvede gündeme gelmiş, Azerbaycan bu fikri çekinceleri olsa da kabul etmiştir.⁵

1997 yılının başında AGİT Minsk Grubu'nun yapısında bazı değişiklikler yaşanmış, Azerbaycan'ın itirazına rağmen Fransa eş-başkan olmuştur. Aynı süreçte, Azerbaycan'ın itirazlarını dindirmek için ABD de bir diğer eş-başkan olarak kabul edilmiştir.⁶ Böylece, ABD ve Fransa, 1994'ten beri eş-başkanlık görevini yürüten Rusya'yla birlikte,⁷ AGİT Minsk Grubu'nun daimi eş-başkanları olarak barış görüşmelerinin en önemli üçüncü aktörleri haline gelmiştir.

AGİT Minsk Grubu eş-başkanlığında yaşanan değişimi Mayıs 1997'de sunulan yeni bir barış önerisi takip etmiştir. Ermenistan itiraz etse de, bu öneri Azerbaycan ve Ermenistan tarafından prensipte kabul edilmiştir. Detayları kamuoyuna açıklanmayan bu planın, ilk aşamada, Dağlık Karabağ'ın çevresindeki işgal edilmiş diğer bölgelerden Ermeni güçlerin çekilmesi karşılığında, Dağlık Karabağ'ı Ermenistan'a bağlayan Laçın koridorunun Ermeni güçlerinin kontrolü altında kalmasını öngördüğü Haydar Aliyev tarafından kamuoyuna duyurulmuştur.⁸ Bundan sonraki süreçte, Ermenistan'ın Dağlık Karabağ'ın çevresindeki işgal ettiği bölgelerden çekilmesi konusu barış görüşmelerinin en temel tartışma konularından biri haline gelmiştir.

Planın Dağlık Karabağ'daki *de facto* yetkililerin itirazıyla karşılaşması nedeniyle, Eylül ayında, ilk olarak Ermeni birliklerinin Dağlık Karabağ'ın etrafında işgal ettikleri yerlerden çekilmelerini ve yerinden edilmiş kişilerin yerlerine geri dönmelerini, bu aşamadan sonra Dağlık Karabağ'ın statüsüne karar verilmesini öngören yeni bir 'adım-adım' (İng. *step-by-step*) barış planı sunulmuştur. Ermenistan Cumhurbaşkanı Levon Ter-Petrosyan bu planı desteklemiş, ancak bu tutumu çalışma arkadaşları ve Ermenistan kamuoyu tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Dağlık Karabağ'daki *de facto* yetkililer ise 'adım-adım' çözüme dair güvenlikle ilgili çekincelerini öne sürerek planı reddetmiş ve bir 'paket çözüm'ün (İng. *package so-*



lution) gerekli olduğunu savunmuşlardır.⁹ Aynı yetkililer, konfederasyon tipi bir çözümün tartışılabileceğini, ancak bunun Dağlık Karabağ'ın Bakı'nın kontrolüne girmesi anlamına gelmemesi gerektiği fikrini ifade etmişlerdir. Bu tepkilere rağmen, Ermenistan bu planı bazı çekincelerle sonraki müzakereler için bir temel olarak kabul etmiştir. Aralık ayında Kopenhag'da gerçekleştirilen AGİT Minsk Grubu toplantısında ise 'adım-adım' çözüm önerisi Ermenistan'ın itirazları nedeniyle kabul görmemiş, buna ek olarak, Ermenistan'ın 1996 'Lizbon Prensipleri'nin vurgulanmasına karşı çıkması nedeniyle yeni bir belge ortaya çıkartılamamıştır. Bu toplantıda Dağlık Karabağ'daki *de facto* yapının üçüncü bir taraf olarak görüşmelerde yer alması önerisi de reddedilmiştir. 1998 Kasım ayında AGİT Minsk Grubu çözüm için "ortak devlet" önerisini getirmiş, ancak Dağlık Karabağ'daki *de facto* yetkililerin olumlu yaklaştığı bu öneri Azerbaycan tarafından reddedilmiştir.¹⁰

1999 yılının Temmuz-Ekim aylarında birçok kez bir araya gelen dönemin Azerbaycan ve Ermenistan cumhurbaşkanları Haydar Aliyev ve Robert Koçaryan, Azerbaycan'la Ermenistan arasında, Dağlık Karabağ ile Ermenistan'ı bağlayan 'Lâçin Koridoru'na - ve muhtemelen Dağlık Karabağ'a - karşılık Meğri bölgesinde Azerbaycan ve Nahçıvan'ı bağlayacak bir koridorun - ve muhtemelen Meğri bölgesinin - takas edilmesini öngören bir planı müzakere etmiş ve anlaşmaya çok yaklaşmıştır. 1997 yılından sonra bir kez daha Karabağ sorununun çözümünün sağlanabile-

16-17 Mayıs 2005'te Avrupa Konseyi Varşova Zirvesi'nde de İ. Aliyev ve Koçaryan, Dağlık Karabağ'ın çevresindeki bölgelerden Ermeni güçlerinin çekilmesi konusunu görüşmüşlerdir. Bunun yanında, bu görüşmede, kapsayıcı bir barış planı yerine barış sürecinin genel prensiplerinin ne olacağının tartışılmış olması önemlidir.

ceği umudunun ortaya çıktığı bu süreçte, aynı zamanda, bu plana karşı Azerbaycan'da ama daha çok da Ermenistan'da ciddi tepkiler ortaya çıkmıştır. Sonuçta, Ermenistan'daki tepkiler nedeniyle ve bu ülkede 27 Ekim 1999'da yaşanan ve Ermenistan siyasetinin iki ağır topunun da aralarında olduğu sekiz kişinin hayatını kaybetmesiyle son bulan parlamento baskını sonrasında 'toprak takası planı' gündemden düşmüştür.¹¹ Bu süreçle ilgili olarak, Aliyev ve Koçaryan'ın müzakerelerini AGİT Minsk Grubu çerçevesinden ziyade ikili bir zeminde yürütmüş olduklarının altının çizilmesi önem arz edebilecektir.

İki cumhurbaşkanı Eylül 2000'de New York'ta gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesi'nde (İng. *UN Millenium Summit*) ve 2001 yılının Ocak ve Mart ayla-

rında Paris'te ikili görüşmelerde bulunmuştur. Bunları, aynı yılın Nisan ayında Florida, Key West'teki süreç içindeki en önemli noktalardan biri olarak görülen görüşmeler takip etmiştir. Ne var ki, bazı yazarların üzerinde büyük oranda anlaşıldığını söyledikleri Key West'te müzakere edilen plan üzerinde de nihai anlaşmaya varılamamış ve H. Aliyev ve Koçaryan'ın Kasım ayı sonunda gerçekleştirilmesi beklenen görüşmeleri gerçekleşmemiştir.¹² Bu planın iki tarafın üzerinde müzakere ettiği ve nihai barışın şartlarını belirleyen, yani Azerbaycan-Ermenistan savaşını sonlandıracak en son plan olduğunu belirten yazarlar söz konusudur.¹³

Barış Sürecinde İlk Geri Adım: Savaşı Sonlandıracak Barış Planından Barış Sürecinin Genel Prensiplerinin Tartışılmasına Geçiş

2004 Temmuz ayına gelindiğinde AGİT Minsk Grubu bundan sonra sorunun çözümüne yönelik yeni öneriler getirmeyeceğini, sorunun çözümünü sağlayacak anlaşma için sorumluluğa sahip olan tarafların Azerbaycan ve Ermenistan olduğunu açıklamıştır. Taraflara bir uyarı mahiyetinde değerlendirilebilecek bu açıklama, AGİT Minsk Grubu'nun sürecin ilerletilmesi anlamında gitgide daha ümitsiz ve etkisiz bir noktaya geldiğine işaret eden göstergelerin ilklerindedir.

16-17 Mayıs 2005'te Avrupa Konseyi Varşova Zirvesi'nde de İ. Aliyev ve Koçaryan, Dağlık Karabağ'ın çevresindeki bölgelerden Ermeni güçlerinin çekilmesi konusunu görüşmüşlerdir. Bunun yanında, bu görüşmede, kapsayıcı bir barış planı yerine barış sürecinin genel prensiplerinin ne olacağını tartışılmış olması önemlidir. Buna göre, taraflar ilk olarak 'temel prensipler' üzerinde anlaşmaya vardıktan sonra üzerinde anlaşma sağlanan bu prensipler üzerinden müzakereler ve barış süreci sürdürülecektir. Bu prensiplerin ne olduğu kamuoyuna açıklanmamış olsa da, Ermeni tarafının yaptığı açıklamalarda bunlardan en önemlilerinin Dağlık Karabağ'ın etrafındaki Ermeni işgali altında bölgelerden Ermeni birliklerinin geri çekilmesi ve Dağlık Karabağ'ın statüsünün sonraki yıllarda, üzerinde mutabık kalınacak bir mekanizma yoluyla belirlenmesi olduğu anlaşılmıştır.¹⁴

2006 yılında da detaylı barış planının yerine 'temel prensipler'in tartışıldığı süreç devam etmiştir. Bu kapsamda, 10-11 Şubat tarihlerinde Fransa'nın Rambouillet kentinde gerçekleştirilen görüşme ümit yaratmış, ancak Dağlık Karabağ'ın etrafındaki bölgelerden Ermeni işgal güçlerinin çekilmesi ve nihai statü hakkındaki referandumla dair anlaşmazlıklar nedeniyle bu görüşmeden de bir sonuç çıkmamıştır. Süreçte bir türlü anlamlı ilerlemelerin kaydedilememesi AGİT Minsk Grubu eş-başkanları arasında hayal kırıklığını arttırmış ve iki tarafın niyetinin gerçekten soruna bir çözüm bulmak olup olmadığı sorulanmaya başlanmıştır.¹⁵

Barışın Sürecinin Temel Prensipleri: Madrid Prensipleri

Bunu takiben, 22 Haziran 2006'da AGİT Minsk Grubu eş-başkanları, İ. Aliyev ve Koçaryan'a sunduklarını belirttikleri yedi maddeden oluşan bir 'temel prensipler' listesini, hazırladıkları bir raporla kamuoyuyla paylaşmıştır. Açıklanan prensipler şunlardır:¹⁶

- Kelbecer ve Laçın'le ilgili özel yöntemler belirlenmek kaydıyla, Ermeni birliklerinin Azerbaycan topraklarından aşamalı geri çekilmesi;
- Bu toprakların askerden arındırılması;
- Dağlık Karabağ'ın nihai statüsünün belirleneceği, tarihi ve yöntemi sonraki görüşmelerde belirlenecek bir referandum veya halk oylaması;
- Uluslararası bir barış gücünün konuşlandırılması;
- Anlaşmanın uygulanması için ortak bir komisyonun oluşturulması;
- Mayınların temizlenmesi, tahrip olan altyapının yeniden inşası ve yerinden edilmiş kişilerin (IDP) yeniden yerleştirilmeleri için uluslararası yardım sağlanması. Geçici düzenlemelerle, Dağlık Karabağ'ın yardım kuruluşlarıyla dolaysız ilişkilerinin sağlanması.
- Güç kullanımı veya güç kullanma tehdidinin reddilmesi;
- Uluslararası ve ikili güvenlik teminatları.

Bu raporda dikkat çeken bir husus, sürecin ilerlemesinden duyulan rahatsızlığın açıkça ifade edilmesi ve tarafların uzlaşma yönünde adım atmaması halinde AGİT Minsk Grubu'nun bu konuda daha fazla çaba sarf etmeyeceğinin ima edilmesidir.¹⁷

Dağlık Karabağ'ın statüsünün belirleneceği referandumla ilgili olan prensip tarafların farklı nedenlerle itirazlarına neden olmuştur. Azerbaycanlı yetkililer referandumun sadece Dağlık Karabağ'da değil, tüm Azerbaycan'da yapılması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Azerbaycan bu görüşünü günümüzde de savunmaktadır. Dağlık Karabağ'daki *de facto* yetkililer ise, muhtemelen Erivan'ın görüşünü de yansıtan bir şekilde, 1991 yılında Dağlık Karabağ'da bir referandum yapıldığını ve Dağlık Karabağ halkının bağımsızlıktan yana bir tercihte bulunduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca, yapılacak bir referandumun Dağlık Karabağ'ın çevresindeki bölgelerden Ermeni birliklerin çekilmesinden sonra değil önce yapılması gerektiğini iddia etmişlerdir.¹⁸ 'Temel prensipler'in açıklanmasından sonra tarafların sergiledikleri tavır Kasım 2007'de düzenlenen AGİT Minsk Grubu toplantısında Azerbaycan ve Ermenistan dışişleri bakanlarının bir araya gelmeyi reddetmesine kadar varmıştır. Buna karşılık AGİT Minsk Grubu, dışişleri bakanlarını ayrı prensiplerin son halini içeren ve 'Madrid Prensipleri' diye anılmaya başlanan belgeyi sunmuştur.¹⁹

Mayıs 2009'da AGİT Minsk Grubu'nun ABD'li eş-başkanı Matthew Bryza Doğu Ortaklığı Girişimi'nin (İng. *Eastern Partnership Initiative*) ilan edildiği zirve çerçevesinde bir araya gelen iki cumhurbaşkanının 'Madrid Prensipleri'nin üzerinde durduğu bazı temel meseleler hakkında anlaşmaya vardıklarını duyurmuştur. 10 Temmuz tarihinde İtalya'da AGİT Minsk Grubu eş-başkanı ülkelerin devlet başkanları bir açıklama yaparak İ. Aliyev ve Serj Sargsyan'ın bazı ufak ayrılıklar hariç 'Madrid Prensipleri'nin biraz daha işlenmiş hali olan 'temel prensipler' üzerinde anlaştıklarını duyurmuş ve bazı kaynaklara göre toplam on dört maddeden oluşan 'Madrid Prensipleri'nin altı temel prensibinin yer aldığı bir belgeyi kamuoyuyla paylaşmışlardır. Açıklanan belgede yer alan prensipler şunlardır:²⁰

- Dağlık Karabağ'ın çevresindeki bölgelerin Azerbaycan'ın kontrolüne geri verilmesi;
- Dağlık Karabağ'a güvelik ve öz yönetim garantileri sağlayan geçici bir statü;
- Ermenistan'ı Dağlık Karabağ'a bağlayan bir koridor;
- Dağlık Karabağ'ın nihai yasal statüsünün gelecekte yasal olarak bağlayıcı bir irade bildiriyle belirlenmesi;
- Tüm yerlerinden edilmiş kişilerin ve muhacirlerin eskiden yaşadıkları yerlere dönme hakkı;
- Barış gücü operasyonunu da içeren uluslararası güvenlik garantileri.

Ne var ki, özellikle Dağlık Karabağ'ın statüsünün belirlenmesiyle ilgili madde olmak üzere, açıklanan prensipler bir kez daha Azerbaycan, Ermenistan ve Dağlık Karabağ kamuoylarında tepki ve hareketli tartışmalara neden olmuştur.²¹ Bunun yanında, Azerbaycan bazı çekincelerle birlikte 'temel prensipler'e karşı daha olumlu bir yaklaşım sergilemiş, Ermenistan ise prensiplere dair yeni bir taslak talep etmiştir.²²

'Madrid Prensipleri'nin açıklanmasının ardından, 19 Şubat 2008'de Ermenistan'da gerçekleştirilen cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında kanlı olaylar yaşanmış, 4-9 Mart'ta ise Azerbaycan-Ermenistan cephe hattında yoğun çatışmalar yaşanmıştır. Bu çatışmaları, 25 Nisan'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun, Ermenistan'ın işgal ettiği topraklardan çekilmesini talep eden bir karar alması takip etmiştir. Bu karar ile ilgili olarak, AGİT Minsk Grubu eş-başkanı olan üç ülkenin bu karar aleyhine oy kullanmış olması dikkat çekicidir.²³

2008-2012: Medvedev'in Girişimleri

Kasım 2007'de 'Madrid Prensipleri'nin açıklanması, yukarıda ifade edildiği üzere AGİT Minsk Grubu'nun

Dağlık Karabağ sorununun çözümüyle ilgili geliştirdiği son önemli öneridir. Bunun yanında, bundan sonra yaklaşık dört senelik süreçte konuyla ilgili AGİT Minsk Grubu'nun eş-başkanlarından Rusya'nın öne çıkan girişimleri olmuştur. Bu süreç içerisinde, Haziran 2008'den 2012 yılı Ocak ayı sonuna kadar İ. Aliyev ve Sargsyan arasında gerçekleştirilen on beş görüşmenin on biri dönemin Rusya Cumhurbaşkanı Dmitry Medvedev'in ev sahipliğinde gerçekleştirilmiştir.²⁴

Rusya'nın çabalarının ilk meyvesi 2 Kasım 2008'de Medvedev'in ev sahipliğinde bir araya gelen İ. Aliyev ve Sargsyan'ın Moskova Deklarasyonu adıyla anılan belgeyi imzalamalarıdır. Ne var ki, Moskova Deklarasyonu, esasında oldukça genel ifadeler içeren bir iyi niyet bildiriminden öte bir belge değildir. Öte yandan Moskova Deklarasyonu'nun, Mayıs 1992'de imzalanan Tahran Deklarasyonu ve 1994'te Bişkek'te imzalanan ateşkes anlaşmasından sonra iki ülkenin imza koyduğu ilk ortak metin olması²⁵ itibarıyla sembolik bir öneme sahip olduğu söylenebilir.

Süreç içinde son önemli girişim, AGİT Minsk Grubu eş-başkanı ülkelerin Azerbaycan ve Ermenistan devlet başkanlarına, Medvedev'in ev sahipliğinde Haziran 2011'de Rusya'nın Kazan kentinde düzenlenen toplantıda, 'Madrid Prensipleri' üzerinden formüle edilmiş ve kimi kaynaklarda 'Kazan Belgesi' olarak anılan bir metni imzalamaları için baskı yapmaları olmuştur. Ne var ki, bu baskıya rağmen Kazan toplantısı da bir sonuç elde edilememesi dolayısıyla diğer süreçler gibi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu çerçevede son bir toplantı Haziran 2012'de Rusya'nın Soçi kentinde düzenlenmiş ancak bundan da bir sonuç çıkmamıştır. Böylelikle, Medvedev'in esas aktör olarak ortaya çıktığı 2008-2012 süreci son bulmuştur.²⁶

Medvedev'in girişimlerinin damgasını vurduğu 2008-2012 yıllarından sonraki süreçte yaşananlar, uluslararası toplumda Dağlık Karabağ sorununun çözümüne dair ümitlerin iyice azaldığını düşündürmektedir. Öyle ki, geldiğimiz noktada AGİT Minsk Grubu'nun esas çabasının iki ülke arasındaki tüm bağların kopmasıyla barış sürecinin çökmesini engellemek ve iki ülke arasında sıcak çatışmaları önlemek çerçevesine sıkıştığı görülmektedir.

2012 Sonrası: Barış Sürecinin Genel Prensiplerinin Tartışılmasından Barış Sürecinin Muhafazası Çabalarına Geçiş

Medvedev'in girişimlerinin damgasını vurduğu 2008-2012 yıllarından sonraki süreçte yaşananlar, uluslararası toplumda Dağlık Karabağ sorununun çözümüne dair ümitlerin iyice azaldığını düşündürmektedir. Öyle ki, geldiğimiz noktada AGİT Minsk Grubu'nun esas çabasının iki ülke arasındaki tüm bağların kopmasıyla barış sürecinin çökmesini engellemek ve iki ülke arasında sıcak çatışmaları önlemek çerçevesine sıkıştığı görülmektedir. Bir başka deyişle, son yıllarda AGİT Minsk Grubu'nun tek hedefinin Dağlık Karabağ sorununun çözümü değil, sıcak çatışmaların önlenmesi haline geldiği söylenebilir. Ne var ki, yukarıda değinildiği gibi sıcak çatışmaların önlenmesi çabalarının da sonuç vermediğini, cephe hattında sürekli bir hal alan ve her iki taraftan da kayıplara neden olan irili ufaklı ateşkes ihlalleri göstermektedir.

Sonuç

Arkasında çok ciddi bir tarihsel ve psikolojik bir bagajı da barındıran Karabağ ihtilafının çözümü için otuz yıla

yakın bir süredir devrede olan AGİT Minsk Grubu'nun yürüttüğü barış süreci irdelendiğinde karşımıza çıkan sonuç, barış sürecinin ileri değil geriye doğru ilerlemekte olduğunu göstermektedir.

1997-1998 ve 1999 yıllarında yaşanan süreçler, Azerbaycan-Ermenistan savaşını sona erdirerek Karabağ ihtilafına son verecek olan barış planları üzerinde anlaşmaya en çok yaklaşıldığı süreçler olmuştur. Ancak, bu süreçler nihai barış anlaşmasının imzalanması noktasına varamamıştır. Bundan sonra, 2001 yılındaki Key West'teki müzakereler nihai barış anlaşmasının müzakere edildiği son süreç olmuştur. Bunun sonrasında, nihai barış anlaşmasının değil, barış sürecinin genel prensiplerinin müzakere edildiği bir dönem başlamıştır. Bu dönemde ulaşılan en üst nokta, 2007 yılında 'Madrid Prensipleri' diye anılan prensiplerin kamuoyuna açıklanması olmuştur. Bundan sonra günümüze kadar geçen süreçte ise bunun ötesine geçen bir ilerleme kaydedilememiş, taraflar başta Dağlık Karabağ'ın etrafındaki işgal altındaki bölgelerden Ermeni birliklerinin çekilmesi ve Dağlık Karabağ'ın nihai statüsünün belirleneceği referandum konuları olmak üzere 'prensipleri,' ve bunların nasıl yorumlanacağını ve uygula-



nacağını tartışmaya devam etmiştir. Bu kapsamda, Azerbaycan bazı çekincelerle birlikte 'temel prensipler'e karşı daha olumlu bir yaklaşım sergilerken, Ermenistan prensipleri reddeden bir tavır benimsemiştir. Sürecin tıkanması AGİT Minsk Grubu'nun önceliklerinin değişmesine de neden olmuştur. Aslında, nihai barışın sağlanması için yola çıkan AGİT Minsk Grubu, 2000'li yılların ortalarından itibaren barış sürecinin üzerine inşa edileceği 'temel prensipler'in belirlenmesi noktasına gerilemiş, 2010'lu yılların ortalarına doğru ise çözüm sürecinin çökmesinin engellenmesi ve Azerbay-

can ve Ermenistan arasında sıcak çatışma ve savaşın önlenmesi noktasına kadar gerilemiştir. Buna rağmen, 2016 yılının Nisan ayındaki 'Dört Gün Savaşı'nın ve 12 Temmuz 2020'deki büyük çaplı çatışmanın patlak vermesi engellenememiştir. Sonuç olarak, çözülemeyen/inatçı bir çatışma halini alan Karabağ ihtilafı, beş büyük jeopolitik alanının - Avrupa; Avrasya; Orta Asya; Doğu Akdeniz ve Orta Doğu; İran Körfezi ve Hint Okyanusu - önemli bir kesişme noktası olan Güney Kafkasya'da, istikrar ve barışı tehdit eden bir sorun olmaya devam etmektedir.

Sonnotlar

- 1 Bu yazı esas olarak, Deniz Akçay, *Dağlık Karabağ Uyuşmazlığında Self-Determinasyon Tezlerinin Göreceliği* (Ankara: AVİM, 2020) içinde yer alan "Dağlık Karabağ İhtilafının Kısa Tarihçesi" başlıklı giriş bölümünün kısaltılmış halidir. Bu metinde, başlıca olayların kronolojisi çıkartılırken, çok sayıda çevrimiçi haber, yorum ve analiz portalı, AGİT Minsk Grubu resmi websitesi ve Azerbaycan ile Ermenistan'ın ilgili devlet kurumlarının sitelerinden faydalanılmıştır. Bunun yanında, temel olarak şu kaynaklar kullanılmıştır: Cavid Abdullahzade, *Hukuki Yönleriyle Dağlık Karabağ Sorunu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014); Svante E. Cornell, *The Nagorno-Karabakh Conflict, Report no. 46* (Uppsala, Department of East European Studies Uppsala University, 1999), https://is.muni.cz/el/1423/podzim2012/MVZ208/um/35586974/Cornell_The_Nagorno-Karabakh_Conflict.pdf; Thomas de Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War* (New York ve Londra: New York University Press, 2013). Philip Remler, *Chained to the Caucasus: Peacemaking in Karabakh, 1987-2012* (New York: International Peace Institute, 2016). Metinde, çok sayıda dipnottan kaçınmak maksadıyla, olayların kronolojisi çıkartılırken faydalanılan çevrimiçi portalara, AGİT Minsk Grubu resmi websitesine ve devlet kurumlarının sitelerine atıf yapılmamış, yalnızca yukarıda başlıkları anılan kaynaklara referans verilmiştir.
- 2 "Armenia-Azerbaijan clashes leave several dead in worst hostilities in years," *Deutsche Welle*, Temmuz 14, 2010, erişim Temmuz 21, 2020, <https://www.dw.com/en/armenia-azerbaijan-clashes-leave-several-dead-in-worst-hostilities-in-years/a-54178364>. Azerbaycan kaynakları Ermeni kayıplarının yirmiyeye ulaştığını iddia etmektedir (bk. Jeyhun Aliyev, "Tensions rise along Armenian-Azerbaijani border," *Anadolu Ajansı*, Temmuz 18, 2020, erişim Temmuz 21, 2020, <https://www.aa.com.tr/en/europe/tensions-rise-along-armenian-azerbaijani-border/1914729>).
- 3 Nisan 2016 Dört Gün Savaşı için bk. Turgut Kerem Tuncel, "Güney Kafkasya'da 2-5 Nisan 2016'da Yaşanan 4 Gün Savaşı," *Ermeni Araştırmaları* 53 (2016): 301-338.
- 4 de Waal, *Black Garden*, 267.
- 5 Cornell, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, 123-124.
- 6 Cornell, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, 124; de Waal, *Black Garden*, 269.
- 7 Cornell, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, 123; de Waal, *Black Garden*, 266. Rusya 1994'te, önce İsveç sonrasında Finlandiya'yla birlikte eş-başkanlık görevini yürütmeye başlamıştır.
- 8 de Waal, *Black Garden*, 269.
- 9 Cornell, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, 125; de Waal, *Black Garden*, 269-270.
- 10 Cornell, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, 127-129.
- 11 de Waal, *Black Garden*, 274-275&277; Remler, *Chained to the Caucasus*, 78-83.
- 12 de Waal, *Black Garden*, 277-278;
- 13 Bk. Remler, *Chained to the Caucasus*, 84-85.
- 14 Remler, *Chained to the Caucasus*, 92-93.
- 15 de Waal, *Black Garden*, 287-288; Remler, *Chained to the Caucasus*, 94.
- 16 Remler, *Chained to the Caucasus*, 95. Bu prensiplerle ilgili AGİT Minsk Grubu'nun açıklaması için bk. "Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chairs," *OSCE*, Temmuz 06, 2006, erişim Eylül 05, 2020, <https://www.osce.org/mg/47496>.
- 17 Remler, *Chained to the Caucasus*, 95.
- 18 Remler, *Chained to the Caucasus*, 96-97.
- 19 Remler, *Chained to the Caucasus*, 97-98.
- 20 Remler, *Chained to the Caucasus*, 103-104. Ayrıca bk. "Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict," *The White House*, Temmuz 10, 2009, erişim Eylül 05, 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-statement-nagorno-karabakh-conflict>.
- 21 Remler, *Chained to the Caucasus*, 104.
- 22 de Waal, *Black Garden*, 301.
- 23 Remler, *Chained to the Caucasus*, 98.
- 24 Remler, *Chained to the Caucasus*, 100.
- 25 de Waal, *Black Garden*, 295; Remler, *Chained to the Caucasus*, 102.
- 26 de Waal, *Black Garden*, 302-303; Remler, *Chained to the Caucasus*, 109-110.

ARMENIA HAS NO INTENTION TO ACHIEVE DURABLE PEACE AND SECURITY IN THE REGION

Elchin Allahverdiyev

First Secretary (Political Affairs), The Embassy of the Republic of Azerbaijan to the Republic of Turkey

Nigar Shiralizade

Senior Expert, The Embassy of the Republic of Azerbaijan to the Republic of Turkey

Following the regime change in Armenia in 2018, there was a certain amount of expectation from the new government of Armenia in taking constructive approach towards the soonest resolution of the Armenia-Azerbaijan conflict. However, this expectation was dashed once the new government in Armenia, apart from making provocative steps in the occupied territories of Azerbaijan, recently tried to shift the geography of the conflict towards the international borders of the two states. The main rationale behind the motivations of Armenia to escalate the tension at the international border was to draw the third countries into its decades-long conflict with Azerbaijan. In general, the hope for the sooner breakthrough of the Armenia-Azerbaijan conflict is ceding away due to the policy of aggression by Armenia. This article sheds a light over Armenia's unconstructive approaches to the conflict negotiations, and argues that as long as Armenia relies on preserving the current *status-quo* in the occupied territories of Azerbaijan, the potential of eruption of a new war is not far ahead.

From Optimism to Disappointment

The Armenia-Azerbaijan conflict started with the territorial claims of Armenia against Azerbaijan, which was resulted with the occupation of Nagorno-Karabakh region and seven surrounding districts of Azerbaijan. The entire Azerbaijani population was expelled from the occupied territories leaving more than 700,000 internally displaced persons (IDPs) behind. The United Nations Se-

curity Council's (UNSC) four resolutions (822, 853, 874, 884) requiring immediate, complete and unconditional withdrawal of Armenian forces from all occupied territories, condemning use of force against Azerbaijan, reaffirming the Nagorno-Karabakh as an integral part of Azerbaijan, supporting its territorial integrity, sovereignty and inviolability of borders and underlining the inadmissibility of gaining territory by the use of force have not been hitherto fulfilled by Armenia.

Following the regime change in Armenia in April 2018, there was a certain amount of expectation to move the Armenia-Azerbaijan conflict negotiations forward. In late 2018, the leaders of Azerbaijan and Armenia agreed on the establishment of a communication hotline to reduce the frontline tensions. In 2019, the head of states and the foreign ministers of two countries held several meetings and agreed to take concrete measures to "prepare populations for peace." These meetings were followed with some positive dynamism in the humanitarian aspects through mutual visits of journalists and exchange of detainees from both sides. These developments paved the way for certain hope and favorable conditions for further agreements for an eventual breakthrough. Yet no substantial progress was achieved in the negotiations that depicted the year of 2019 as "the lost year for the conflict settlement."¹

However, Armenia's new Prime Minister Nikol Pashinyan's early positive discourse on the conflict settlement faded away once new prime minister leaned on con-



solidation of his power and authority. In March 2019, Armenia's Prime Minister N. Pashinyan desperately tried to change the existing negotiation format by involving the separatist regime established in Azerbaijan's occupied territories into the negotiations process. All of these moves were not accepted by the Government of Azerbaijan as it was against the OSCE's documents casting the Armenian and Azerbaijani communities of Nagorno-Karabakh as interested parties to the conflict, not principal ones which are the Republic of Azerbaijan and the Republic of Armenia themselves. Later on, N. Pashinyan in the public gatherings held in Khankendi in August 2019 said, "Nagorno-Karabakh is Armenia, period". This was, in fact, a manifestation of the annexation of the internationally recognized territory of Azerbaijan. On the other hand, the non-recognition of the so-called "parliamentary and presidential elections" orchestrated by Armenia in the occupied territories by the international community was a clear message to the new Armenia government.² Furthermore, Armenia's current government also denied the

fact that Yerevan was engaged in the staged/step-by-step solution of the conflict with Azerbaijan that added more fuel to the ongoing diplomatic tension.

July Provocations of Armenia along the International Border with Azerbaijan

During 12-16 July, the Armenian armed forces launched a military provocation by subjecting the Azerbaijani military positions and nearby residential areas to heavy artillery shelling in the direction of the Tovuz district (Aghdam, Dondar Gushchu and Vahidli villages) along the Azerbaijan-Armenia international border with an attempt to seize new positions. The attack of the Armed Forces of Armenia was repelled by retaliatory measures of the Azerbaijan's Armed Forces in the same direction. As a result, Azerbaijan suffered civilian and military casualties and serious damage was inflicted upon civilian infrastructure, including private houses and hospitals.

This provocation was another testimony how Armenia tries to keep the conflict negotiations at deadlock by increasing tensions in the region. Moreover, Armenia obviously planned to involve third countries in the Armenia-Azerbaijan conflict with such provocative actions.³ Armenia, by holding Nagorno-Karabakh region and seven surrounding districts of Azerbaijan under military occupation and violating the fundamental rights of hundreds of thousands of displaced Azerbaijanis from their homeland, directly undermines the conflict settlement through resuming the military skirmishes in the new directions.⁴ The Armenian leadership tries to create new hot spots in the region and put blame over the shoulders of Azerbaijan by diverting the attention of the international community from the responsibility for its occupation of Azerbaijani territories.

Turkey's President Recep Tayyip Erdoğan,⁵ Ministry of National Defense⁶ and Ministry of Foreign Affairs,⁷ as well as AKP, CHP, MHP and İYİ political parties in the parliament⁸ made supporting statements condemning the attack carried out by the Armenia's armed forces in the direction of the Tovuz district of Azerbaijan. Moreover, in accordance with the Agreement on Military Cooperation between the two states, the armed forces of Azerbaijan and Turkey conducted joint military exercises in July, which have contributed to strengthening regional peace amidst the volatile security environment.⁹

Moreover, the Non-Aligned Movement (NAM) also adopted a communiqué in July condemning the recent armed attack and the military provocation of the Armenian armed forces with the use of artillery against the Azerbaijan's positions and civilian settlements along the international border of the two States.¹⁰

During the July fighting, radical Armenian groups abroad committed extremely aggressive actions against peaceful demonstrators of the Azerbaijani community protesting the military provocation by the Armenian armed forces, as well as against the buildings and properties of the diplomatic missions of the Republic of Azerbaijan in France, the United Kingdom, Sweden, Poland, Australia, the United States, the Netherlands and Belgium. The vandalism of radical Armenian groups is not new for either Azerbaijan or other countries that faced Armenian terrorism. Thus, in 1970-1980, ASALA (Armenia Secret Army for the Liberation of Armenia) and other Armenian terrorist organizations assassinated more than 70 people, generally, committed more than 235 terrorist acts in 22 countries, among which 24 Turkish diplomats were killed too.¹¹

Reasons behind the Motivations of Armenia

There are several reasons why Azerbaijan is not interested in this escalation and why Armenia is the main in-

stigator of the recent provocation. Azerbaijan does not have any military targets on the Armenian-Azerbaijani international border and any territorial claims towards Armenia's territories. In 2018, Azerbaijan decided to gradually de-militarize the non-occupied part of the border with Armenia and put it under control of the State Border Service. This decision indicates that Azerbaijan has no military plans or military goals in this direction. Armenia's military provocation at the international border comes amid the convocation of a special session of the UN General Assembly related to the COVID-19 problem on the initiative of Azerbaijan supported by 130 countries except Armenia.¹² Armenia's provocative actions also violated the UNSC's resolution dated 1st of July 2020 demanding a cessation of hostilities in the conflict zones all over the world.¹³

The recent escalations occurred in the zone where the critical infrastructures such as Baku-Tbilisi-Ceyhan oil pipeline, the Southern Gas Corridor (SGC), and Baku-Tbilisi-Kars railway passes. The SGC - a project that will bring Azerbaijani gas to Europe - connects six states from Azerbaijan to Georgia, Turkey, Greece, Albania and Italy, is vital for Europe's energy security.¹⁴ Azerbaijan is the least interested country to ignite any conflict at the proximity of international border where such infrastructures connecting Asia to Europe could easily become targets of the Armenian attacks. Armenia is rather interested in physical disruption of the key trans-regional energy and transport projects thereof the country has been sidelined due to its occupation policy.

Armenia after committing deliberate border provocations sought to create a pretext for a possible intervention of the Collective Security Treaty Organization (CSTO), to which Armenia is a member. However, this calculation of Armenia proved to be wrong. Azerbaijan maintains quite amicable relations with all CSTO members while Armenia tries to shadow these ties at the expense of its military adventurism.¹⁵

One of the key aims of Armenia in recent escalation was shifting the perimeter of the Armenia-Azerbaijan conflict to the new areas, as the traditional conflict zone is known as the occupied territories of Azerbaijan.

Current State

All of manipulations of Armenian side are a clear manifestation of its intention to delay the solution of the conflict. By prolonging the status-quo in the occupied territories, Armenia is gaining an extra time to carry out massive settlements of ethnic Armenians from Syria and Lebanon to change the demographic picture of these territories. Furthermore, in the context of illegal economic and other activities in the occupied territories of Azerbai-

jan, Armenia takes steps to change the infrastructure map therein and builds new roads thereto to multiply its military supply routes to those territories.¹⁶ Azercosmos monitoring the illegal activities of Armenia via the “Azersky” satellite has recently confirmed that new settlement areas were detected in the occupied territories. Armenia’s illegal activities violate international humanitarian law, including the 1949 Geneva Conventions and their Additional Protocols. These activities are aimed at strengthening the occupation and even annexation of the Nagorno-Karabakh region and surrounding districts of Azerbaijan, and the prevention of the return of Azerbaijani internally displaced persons (IDPs) to their homes and properties.¹⁷ The fact of illegal settlement conducted by Armenia was also recorded in the reports of the OSCE fact-finding missions.¹⁸

In fact, without the constructive steps, the process is deliberately doomed to failure. As a part of humanitarian interactions, Azerbaijan is committed to the exchange of prisoners of war and hostages upon the “all for all” principle, but Armenia is constantly avoiding it. Indeed, that exchange could create favorable emotional circumstances for both societies in preparation for peace.¹⁹ Armenian government, while advocating the people’s right to self-

determination, completely neglects the rights of Azerbaijani IDPs from surrounding districts and Azerbaijani community from the Nagorno-Karabakh region.²⁰ Armenia’s current government as its predecessor prevents the contacts between Azerbaijani and Armenian communities of the Nagorno-Karabakh region of Azerbaijan. The region’s Azerbaijani community has repeatedly called the Armenian community to reconcile peacefully, but their messages were not responded back constructively.²¹

Moreover, the new concept of “new war for new territories” adopted by the Defense Ministry of Armenia reveals this country’s intention to strike Azerbaijan’s strategic infrastructures and large cities, as well as to occupy more territories and capture new positions. Armenian armed forces are continuously conducting military engineering works on the northern international border with Azerbaijan and the Line of Contact separating the occupied territories from Azerbaijan in order to move their positions forward to strike deep into latter’s territories.²²

Armenia always voices the right for the self-determination of Nagorno-Karabakh Armenians outside Azerbaijan’s jurisdiction, which contradicts relevant UNSC





resolutions and OSCE's decisions. Azerbaijan in the same way as it ensures the safety of its citizens of different ethnic groups, in accordance with its international obligations is ready to do so with respect to its citizens of the Armenian origin in Nagorno-Karabakh and to grant them the right of high-level self-rule within the internationally recognized borders of the Republic of Azerbaijan.²³ The self-determination principle should not undermine Azerbaijan's territorial integrity, as emphasized in the Helsinki Final Act; this right should be at all times in conformity with the territorial integrity of states.²⁴

What is Needed to Solve the Conflict

Azerbaijan's principal position is that the conflict must be resolved within the framework of its sovereignty and territorial integrity.²⁵ Azerbaijan's view of the political solution to the conflict can be summed under the below-mentioned:

- The conflict resolution is possible on the basis of the principles of international law considering Azerbaijan's sovereignty, territorial integrity, and inviolability of its internationally recognized borders as enshrined in the UN Security Council resolutions (822, 853, 874 and 884).
- The step-by-step/staged solution envisages the immediate, complete and unconditional withdrawal of the Armenia's armed forces from the Nagorno-Karabakh region and surrounding occupied districts of the Republic of Azerbaijan;
- The return of Azerbaijani IDPs to their homes and properties in safety and dignity; and the opening of all communication lines in the region for the mutual benefits of the two states.
- Definition of the status of self-rule for the population of the Nagorno-Karabakh region within Azerbaijan, in accordance with the Constitution and legislation of Azerbaijan through a legitimate

process with direct, full and equal participation of the Armenian and Azerbaijani communities, and in their interaction with the Government of Azerbaijan. Such a status shall ensure peaceful coexistence of the Armenian and Azerbaijani communities and guarantee full enjoyment by all of human rights and fundamental freedoms on an equal and non-discriminatory basis.

It should be noted that the ceasefire is not a solution to the conflict, because the goal of ceasefire is to lay the groundwork for the commencement of comprehensive and substantive talks for the withdrawal of Armenian troops from the Azerbaijan's occupied territories.²⁶

Conclusion

The recent escalation, on the other hand, is an obvious indicator of long-time mismanagement of the conflict by the international community who continues to step in outdated methods to tolerate the current *status-quo*. Moreover, the lack of international pressure on Armenia encourages its government for more provocative steps, which consequently aggravates the frontline situation and disrupts the negotiation process. The recent clashes have demonstrated how the current *status-quo* is fragile, and without determined engagement of the OSCE Minsk Group co-chairs the situation is more prone to another escalation in the future.

The Armenian officials' provocative steps and declarations uncover incoherence within the country's domestic political establishment and foreign policy actions. The words and the actions of the current Armenian government are fundamentally opposite to the peaceful settlement process of the Armenia-Azerbaijan conflict. With manipulations, Armenia gains extra time to promote the illegal economic activities and military fortification works in the Azerbaijan's occupied territories, as well as to receive more military assistance and aid to consolidate the occupation.

The ongoing occupation of Azerbaijan's territories by Armenia undermines the regional stability and cooperation perspectives. The recent developments at the international border between Armenia and Azerbaijan are extremely dangerous in terms of its potential to pave

a way for future confrontations between the armed forces of the two countries. Armenian government's belligerent rhetoric and irrational steps might lead to another full-scale confrontation in the South Caucasus region.

Endnotes

- 1 "Armenia-Azerbaijan Conflict Ushered Into A More Dangerous And Unstable Period," *International Institute for Peace*, August 06, 2020, <https://www.iipvienna.com/new-blog/2020/8/5/armenia-azerbaijan-conflict-ushered-into-a-more-dangerous-and-unstable-period>.
- 2 "A Flare-Up Long Foretold in the Armenia-Azerbaijan Conflict," *Geopolitical Monitor*, July 15, 2020, <https://www.geopolitical-monitor.com/a-flare-up-long-foretold-in-the-armenia-azerbaijan-conflict/>.
- 3 "No:158/20, Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, July 12, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6736/view>.
- 4 "No:171/20, Information of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, July 16, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6749/view>.
- 5 "Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan önemli açıklamalar," *Hürriyet*, July 14, 2020, <https://www.hurriyet.com.tr/turkiye/milli-savunma-bakani-akar-ermenistan-yaptigi-isin-hesabini-mutlaka-odeyecek/1912632>.
- 6 "Milli Savunma Bakanı Akar: Ermenistan yaptığı işin hesabını mutlaka ödeyecek," *Anadolu Ajansı*, July 16, 2020, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/milli-savunma-bakani-akar-ermenistan-yaptigi-isin-hesabini-mutlaka-odeyecek/1912632>.
- 7 "No: 149, 12 July 2020, Press Release Regarding the Armenian Attack on Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey*, July 12, 2020, www.mfa.gov.tr/no_149_azerbaycan-a-yonelik-ermenistan-saldirisi-hk.en.mfa.
- 8 "Meclis'te 4 parti ortak bildiriyle Ermenistan'ın saldırısını kınadı," *Haber Global*, July 16, 2020, <https://haberglobal.com.tr/gundem/meclis-te-4-parti-ortak-bildiriyle-ermenistan-in-saldirisini-kinadi-58717>.
- 9 "No:203/20, Commentary of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, July 28, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6788/view>.
- 10 "No:181/20, Information of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, July 19, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6759/view>.
- 11 "No:190/20, Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, July 23, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6774/view>.
- 12 "Ilham Aliyev chaired Cabinet meeting on results of socio-economic development in first quarter of 2020 and future tasks," *President of the Republic of Azerbaijan Ilham Aliyev*, July 15, 2020, <https://en.president.az/articles/39645>.
- 13 "Stalled Security Council resolution adopted, backing UN's global humanitarian ceasefire call," *UN News*, July 1, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067552>.
- 14 "Our Dispute With Armenia and Regional Security," *Newsmax*, August 5, 2020, <https://www.newsmax.com/newsfront/azerbaijan-covid-pompeo/2020/08/05/id/980732/>.
- 15 "Armenia-Azerbaijan conflict: walking a tightrope," *Foreign Policy News*, August 7, 2020, <https://foreignpolicynews.org/2020/08/07/armenia-azerbaijan-conflict-walking-a-tightrope/>.
- 16 "No:220/20, Commentary by the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, August 17, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6815/view>.
- 17 "No:219/20, Joint press release of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan and 'Azercosmos' OJSC," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, August 15, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6813/view>.
- 18 "No:212/20, Commentary of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, August 8, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6805/view>.
- 19 "Assistant to Azerbaijan's president: Armenia always avoids exchange of prisoners of war and hostages upon 'all for all' principle," *New.az*, May 13, 2020, <https://news.az/news/assistant-to-azerbaijans-president-armenia-always-avoids-exchange-of-prisoners-of-war-and-hostages-upon-all-for-all-principle>.
- 20 "No:231/19 Commentary of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, August 27, 2019, <http://mfa.gov.az/en/news/909/6294>.
- 21 "Community leader: 'representative' of so-called regime in occupied territories undermines negotiation process," *Trend*, February 13, 2019, <https://az.trend.az/azerbaijan/karabakh/3019016.html>; "Tural Ganjalıyev: Azerbaijani community of Nagorno-Karabakh is ready for constructive dialogue with Armenian community," *Azertag*, December 26, 2020, https://azertag.az/xeber/tural_genceliyev_dagliq_qarabagin_azerbaycanli_icmasi_ermenii_icmasi_ile_konstruktiv_dialogun_a_parilmasina_hazirdir-1228365.
- 22 "Azerbaijan's Military Exercises Send Defiant Message to Armenia," *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor* Volume: 16 Issue: 99, July 11, 2019, <https://jamestown.org/program/azerbaijans-military-exercises-send-defiant-message-to-armenia/>.
- 23 "No:336/18 Interview of Foreign Minister Elmar Mammadyarov on the results of 2018," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, December 25, 2018, <http://mfa.gov.az/news/909/5985>.
- 24 "Conference On Security And Co-Operation In Europe Final Act," *Organization for Security and Cooperation in Europe*, 1975, p.7, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.
- 25 "Ilham Aliyev attended the inauguration of modular hospital for treatment of coronavirus patients opened in Khatai district of Baku," *President of the Republic of Azerbaijan Ilham Aliyev*, July 6, 2020, <https://en.president.az/articles/39491>.
- 26 "No:209/20, Commentary of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan," *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan*, August 01, 2020, <https://mfa.gov.az/en/news/6794/view>.

1918-1921 YILLARINDA ZENGEZUR'DA YAŞANAN OLAYLAR VE ZENGEZUR'UN ERMENİSTAN'A VERİLMESİ

1918 ve 1921 yıllarında Zengezur ve çevresinde gelişen olaylar ve bu olaylar sonucunda Zengezur'un Ermenistan'a verilme süreci Güney Kafkasya'daki gelişmelerin sonucunda ortaya çıkan koşulların bir ürünüdür.

Ceyda Acicbe

Analist, Avrasya İncelemeleri Merkezi (AVİM)

Tarih boyunca pek çok devletin yakından ilgilendiği, siyasi, ekonomik ve sosyal dönüşüm ve değişimlerin yaşandığı Kafkasya, günümüzde stratejik önemini korumaya devam eden bir coğrafyadır. Konuya yaklaşıma göre farklı sınırlandırmaların yapıldığı Kafkasya'yı siyaset bilimciler ve coğrafyacılar genellikle Kuzey Kafkasya ve Güney Kafkasya olarak ayırmayı tercih etmişlerdir. Bölgenin sınırlarına yönelik tarihi, etnik ve sosyolojik tartışmaları bir kenara bıraktığımızda, Büyük Kafkas Sıradaglarının kuzeyi ve günümüzde Rusya Federasyonu sınırları içerisinde kalan kısım Kuzey Kafkasya olarak isimlendirilmektedir. Sıradagların güney kesiminde yer alan ve literatürde genelde "Kafkas Ötesi" olarak geçen, bugünkü Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan devletlerinin yer aldığı topraklar ise Güney Kafkasya olarak adlandırılmaktadır.

18. yüzyılda Güney Kafkasya'yı hâkimiyeti altına almaya başlayan Çarlık Rusyası ve daha sonra Sovyetler Birliği döneminde, bu coğrafya jeopolitik ve stratejik önemini korumayı sürdürmüştür. 19. yüzyıl ve 20. yüzyılda yaşanan savaşlar ve göçler bölgede siyasi, ekonomik, demografik ve sosyal değişimleri de beraberinde getirmiştir. 1918 ve 1921 yıllarında Zengezur¹ ve çevresinde gelişen olaylar ve bu olaylar sonucunda Zengezur'un Ermenistan'a verilme süreci Güney Kafkasya'daki gelişmelerin sonucunda ortaya çıkan koşulların bir ürünüdür.

1905 yılında aşırı milliyetçi Ermeni çetelerin Zengezur ve diğer Azerbaycan toprakları konusunda hak iddia

etmeye başlamaları iki halk arasında toprak anlaşmazlıkları ve bütün bunlara bağlı olarak iç karışıklıkları meydana getirmiştir. 1917 Ekim Devrimi'nden sonra bağımsızlıklarını kısa süreli de olsa kazanan Azerbaycan ve Ermenistan arasındaki sınır çatışmaları sürmeye devam etmiştir.

1918 yılından itibaren Andranik Ozanyan, Drastamat Kanayan (Dro) ve Garegin Ter-Harutyunyan (Njde)'in komutanlığındaki aşırı milliyetçi Ermeni silahlı çetelerin Bakü ve ardından Zengezur, Karabağ, Nahçıvan ve diğer bölgelerde yaşayan Türk-Müslüman halka karşı gerçekleştirdikleri katliamlar 1920 yılına kadar devam etmiştir. 1920 yılında Azerbaycan ve Ermenistan'da Sovyet hükümeti kurulmuş ve 1921 yılında Sovyet Rusya döneminde Zengezur'un Ermenistan'a verilme süreci tamamlanmıştır. 1918-1921 yıllarında Güney Kafkasya'daki gelişmeler ışığında, Zengezur'un Ermenistan'a verilme süreci bu yazıda ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

19. ve 20. Yüzyılda Güney Kafkasya'daki Gelişmelerin Kısa Tarihsel Arka Planı

16. yüzyılda hâkimiyet alanını Kafkasya'ya kadar genişleten Rusya Devleti, stratejik açıdan önem arz eden Güney Kafkasya'ya olan ilgisini 17. yüzyılda bölgeye düzenlediği seferlerle devam ettirmiştir. II. Katerina döneminde Kırım'ın ilhak edilmesiyle Ruslar güneye inme politikasını 18. yüzyılda da hız kesmeden sürdürmüştür. Güney Kafkasya'yı ilk olarak Gürcistan daha sonra da

Bakü-Nahçıvan ve Erivan'ı işgal ederek himayesi altına alan Rusya, 19. yüzyıl başlarından itibaren bölgede önemli bir güç olmaya başlamıştır. Hakimiyet alanını güneye kadar genişletmek arzusunda olan Rusya, İran'la 1812 yılında bir savaşa girmiş ve 1813 yılında bu savaş Gülistan anlaşmasının imzalanmasıyla son bulmuştur. Güney Kafkasya'daki etki alanını daha ileri taşımak isteyen Rusya, 1826 yılında İran ile başka bir savaşa daha girmiştir. Bu savaşın sonucunda 1828'de Rusya ve İran arasında Türkmençay anlaşması imzalanmıştır. Rusya her iki savaşta da galip gelmiş ve yapılan bu anlaşmalar sonucunda Gence, Guba, Bakü, Şeki, Şirvan, Karabağ, Talış hanlıkları ile Erivan ve Nahçıvan hanlıkları Rusya'nın hâkimiyeti altına girmiştir.²

1827 yılında Osmanlı ve Rusya arasında tırmanan gerginlik sonucunda Rusya Osmanlı'ya savaş ilan etmiştir. 1829 yılında iki devlet arasında başlayan savaşın sonunda Rusya yine karlı çıkan taraf olmuş ve Osmanlı Devleti'yle imzaladığı Edirne anlaşmasıyla Güney Kafkasya'daki konumunu daha da güçlendirmiştir. İran ve Osmanlı ile imzalanan bu anlaşmaların bir diğer sonucu demografik olarak bölgeye yansımıştır. Türkmençay anlaşmasının 15. maddesi ve Edirne anlaşmasının 13. maddesi, Türkiye ve İran'daki Ermenilerin Güney Kafkasya'ya bir yüzyıl boyunca sürecek olan kitlesel göçünü başlatmıştır.³

Ermenilerin bu topraklara göçü, Zengezur'u da kapsayan bölgenin demografik yapısını büyük ölçüde değiştirmiştir. Örneğin, Türkmençay Antlaşması ile İran'dan gelen 8 binden fazla Ermeni ailenin 1300 kadarı Karabağ ve Zengezur'a yerleştirilmiştir.⁴ Osmanlı'dan ge-

lenlerle birlikte üç yıl içinde Güney Kafkasya'ya gelen 10 binden fazla Ermeni aile olduğu bilinmektedir.⁵

Müslüman nüfusun yoğun olarak yaşadığı İran ve Osmanlı sınırlarına yakın yerlere Ermeni nüfusunun yerleştirilmesiyle bölge Hristiyanlaştırılmak ve bu sayede o bölgede sadık bir nüfus oluşturmak hedeflenmiştir. Rusya imparatorluğunun 19. yüzyıldan itibaren siyasi bir araç haline getirdiği nüfus ve göç politikaları bu uygulamayı doğrular niteliktedir.⁶ Sonuç olarak Güney Kafkasya'ya göç ettirilen Rus hâkimiyeti altındaki Ermeniler ve yerli halk arasında kısa bir süre sonra çatışmalar başlamış ve Ermeniler Azerbaycan toprakları üzerinde hak iddia etmeye başlamışlardır.

Yukarıda bahsedildiği gibi, Rusya-İran ve Rusya-Osmanlı arasında imzalanan anlaşmaların ardından Ermeniler, Müslümanların yoğun olarak yaşadığı bölgelere yerleştirilmişlerdir. Müslümanlar ve Ermeniler arasındaki kültürel ve dinsel farkların yanı sıra bölgedeki ekonomik ve politik faaliyetler iki halk arasındaki uzlaşmazlığın artmasına sebep olan unsurlardır. Örneğin o dönem Rusya'nın desteğine sahip olan Ermeniler Müslümanlara göre bölgenin ekonomik fırsatlarını daha hızlı bir şekilde değerlendirmiş ve kısa sürede bazı üretim alanlarına hâkim olmaya başlamışlardır. Bu durum bölgedeki Müslümanların ekonomik faaliyetlerini olumsuz etkilemiş ve Müslümanların bu faaliyet alanlarının dışında kalmalarına sebep olmuştur. Bölgedeki üretim faaliyetlerinin yanı sıra benzer durum iş gücü açısından da söz konusu olmuştur. Müslümanların aksine Ermenilerin büyük bir kısmının yüksek vasıflı işlerde çalışan kentliler olmaları, Ermenile-



1917 Şubat Devrimi ve onu takiben gerçekleşen Ekim (Bolşevik) Devrimi, Güney Kafkasya tarihi açısından önemli değişimlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Örneğin bu tarihlerden itibaren bölgede bağımsızlık hareketleri yükselmeye başlamıştır.

rin ekonomik durumlarının iyileşmesini sağlayan faktörler arasında yer almıştır.⁷

Güney Kafkasya'ya yerleşen Ermeniler Müslüman halktan farklı olarak siyasi alanda da aktif olmuşlardır. Başta Taşnaksutyun⁸ olmak üzere "Büyük Ermenistan" düşüncesiyle hareket eden söz konusu aşırı milliyetçi siyasi gruplar, 19. yüzyılın sonlarında Azerbaycan toprakları üzerinde hak iddia etmeye başlamışlardır. Zengezur, Şuşa, Gazah ve Gence'nin bazı kısımları "Büyük Ermenistan" sınırlarına dâhil edilmiş, milliyetçi Ermeni gruplar bu bölgelerde Türk-Müslüman halka karşı terör ve propaganda faaliyetleri yürütmüşlerdir.

20. yüzyıl Rus Devrimi ile başlamış ve olaylar Güney Kafkasya'nın neredeyse tamamında etkili olmuştur. Rusya'da yükselen devrimci hareket, Ermeniler ve Azerbaycanlılar arasındaki çatışmaların tırmanmasında rol oynamıştır. Ermeni ve Türk-Müslüman halk arasında Rus işgalinden sonra ilk defa 1905-1907 yıllarında büyük kanlı olaylar yaşanmıştır. Azerbaycan'ın çeşitli vilayetlerinde yaşanan çatışmaları rapor eden ve Rus yetkililerinin imzası bulunan arşiv belgelerinde, Zengezur ve civar köylerinin 1905-1906 yıllarında aşırı milliyetçi Ermeni gruplar tarafından saldırıya uğradığı belirtilmektedir. Ermeniler Dağlık Karabağ ve bölgedeki diğer yerleşim yerlerinde yerli halka karşı ayaklanmaya başlamış ve bu yerlerle ilgili toprak iddialarını sürdürmüştür. Zengezur'u ele geçirme girişimleri de ilk defa bu tarihlerde Taşnaksutyun ve Hınçak partilerinin silahlı kuvvetleri tarafından gerçekleştirilmiştir.

Taşnaklar tarafından bir Müslümanın 1905 yılında Bakü'de öldürülmesiyle kanlı bir hal alan olaylar, şubat ayı itibariyle Erivan, Nahçıvan ve Şuşa'ya da sıçramıştır. Yaklaşık bir yıl süren bu çatışmalar sonucunda çok sayıda Ermeni ve Azerbaycan köyü yağmalanmış ve her iki tarafta da çok fazla can kaybı yaşanmıştır. 1905-1906 yılları arasında sadece Zengezur bölgesinde 43 Müslüman köyünün yıkıldığı bilinmektedir.⁹ Bu olaylar sonucunda zarar gören yerleşik Müslümanlar daha güvenilir bölgelere göç etmek zorunda kalmıştır.¹⁰

1917 Şubat Devrimi ve onu takiben gerçekleşen Ekim (Bolşevik) Devrimi, Güney Kafkasya tarihi açısından

önemli değişimlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Örneğin bu tarihlerden itibaren bölgede bağımsızlık hareketleri yükselmeye başlamıştır. Şubat Devriminin ardından Rusya'da yıkılan Çarlık idaresinin yerine geçici bir hükümet kurulmuştur. Eylül ayında yaşanan bir diğer önemli gelişme Rusya'da cumhuriyetin ilan edilmesi ve Lenin'in yeni lider olarak başa gelmesidir. Ekim ayında gerçekleşen Bolşevik Devriminin ardından Rusya'daki geçici hükümet Lenin önderliğinde devrilmiştir.

Devrimden kısa bir süre sonra Bolşevikler Bakü'de güçlenmeye başlamış ve devrimi Bakü'den tüm Güney Kafkasya'ya yaymak için yoğun bir çaba içerisine girmişlerdir. Bu sırada Lenin, 1905-1906 yıllarında Ermeni ve Azerbaycanlılar arasındaki çatışmalar hakkında daha önceden bilgi sahibi olan Ermeni kökenli Stephan Şaumyan'ı "Bakü Halk Komiserleri Konseyi Başkanı" ve "Kafkaslar Olağanüstü Komiseri" olarak atamıştır. Azerbaycan halkının yoğun olarak yaşadığı bir kent olan Bakü, o dönem için Ermeni silahlı güçlerinin toplanıp örgütlenmeye başladığı bir merkez haline gelmiştir. Bu güçlerin kentte giderek artan mevcudiyeti Azerbaycan halkı için bir endişe kaynağı olmaya başlamıştır.¹¹

Ekim Devrimi'nin ardından Sovyet hâkimiyeti Güney Kafkasya'da hızla yerleşmeye devam ederken Gürcü, Azerbaycanlı ve Ermenilerin yanı sıra bölgede bulunan tüm birimler bu yeni tehdide karşı birlikte hareket etmeye gayret etmişlerdir. Güney Kafkasya'nın Rusya'dan ayrılma tartışmalarının yapıldığı bir sırada, 28 Kasım 1917'de, Gürcü, Azerbaycanlı ve Ermenilerden oluşan Transkafkasya Komiserliği kurulmuş ve geçici olarak kurulan bu hükümet, merkezi Sovyet hükümetini tanımama kararı almıştır.¹²

Petrol yatakları bakımından büyük önem taşıyan Bakü, bu dönemde yalnız Rusya'nın değil, Almanya ve İngiltere'nin, farklı nedenlerle de doğal olarak Osmanlı Devleti'nin ilgilendiği bir yer olmuştur. Bu nedenle, başta Osmanlı olmak üzere diğer ülkelerin Kafkasya'ya yönelik politikalarının neler olduğuna burada kısaca değinmek gerekmektedir. Transkafkasya Komiserliği kurulduktan sonra Osmanlı'nın Güney Kafkasya'ya ilişkin politikaları da netlik kazanmaya başlamıştır. Örneğin iki hükümet arasındaki ilişkiler 1918 yılının ilk aylarında Trabzon Konferansı kapsamında kurulmaya başlanmıştır. 3 Mart 1918'de Rusya ile imzalanan Brest-Litovsk anlaşmasının taraflarından biri olan Osmanlı, bu anlaşmayı tanımayan Güney Kafkasya yönetiminin anlaşmaya uyması için yoğun bir çaba içerisine girmiştir. Bunun üzerine Gürcü, Azerbaycanlı ve Ermenilerden oluşan heyet kısa sürede anlaşmazlığa düşmüş ve bu durum bir ay süreyle yapılan görüşmelerin sonuçsuz kalmasıyla sona ermiştir. Konferansın ardından anlaşma hükümlerini gerçekleştirmek niyetinde olan Türk tarafı Batum ve Ardahan'ı ele geçirmiştir.

22 Nisan 1918'de Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan'ın dâhil olduğu Transkafkasya Demokrat Federal Cumhuriyeti kurulmuştur. Bu yeni hükümet Trabzon görüşmelerinin sonrasındaki gelişmeleri göz önüne bulundurarak, Brest-Litovsk Antlaşmasını kabul etmek üzere Batum'da yapılması planlanan görüşmelere katılmayı kabul etmiştir. Batum Konferansı kapsamında Almanların ve Kuzey Kafkasya heyetinin de katıldığı ilk ve tek genel oturum 11 Mayıs günü gerçekleştirilmiştir. Ancak bu görüşmelerin yapıldığı sırada Transkafkasya Demokrat Federal Cumhuriyeti 26 Mayıs günü dağılmış, aynı gün Gürcistan bağımsızlığını ilan etmiştir. Takip eden gün Azerbaycan ve son olarak Ermenistan 28 Mayıs 1918'de bağımsızlığını ilan etmiştir. Bu gelişmeler neticesinde, Osmanlı ve yeni kurulan devletler arasındaki görüşmeler ayrı ayrı gerçekleştirilmeye devam edilmiştir. Söz konusu taraflar arasında toplamda 20 anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşmalardan 6 tanesi Ermenilerle yapılmış ve bu anlaşmalara göre Ermenistan Cumhuriyetinin yüzölçümü yaklaşık olarak 10 bin kilometrekare olarak belirlenmiştir.

Ağustos ayı itibariyle Sovyet yönetimi altındaki Bakü'ye doğru ilerleyen Osmanlı kuvvetleri, Batum Konferansı sonucunda Osmanlı ve Azerbaycan devletleri arasında yapılan anlaşmalara bağlı kalarak Eylül 1918'de bölgedeki Rus ve Ermeni işgaline son vermiştir. Osmanlı'nın neredeyse Kafkasya'nın tamamında etkili olduğu bu dönem, 30 Ekim 1918 tarihli Mondros

Mütarekesiyle son bulmuştur. 1919 yılının sonlarında Bakü İngiliz kuvvetleri tarafından işgal edilmiş ve Güney Kafkasya İngilizlerin etki alanına girmiştir. Bağımsızlığı yalnızca 23 ay süreyle elinde tutan Azerbaycan, 27 Nisan 1920'de Kızıl Ordu tarafından bir kez daha işgale uğramış ve Azerbaycan Demokratik Cumhuriyetine son verilmiştir. 28 Nisan 1920 tarihinde Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti kurulmuştur.

1920 yılının sonlarında Sovyet Sosyalist cumhuriyetlerinden biri haline gelmeden önce Ermenistan, Denikin'in orduları Kızıl Ordu tarafından yenilgiye uğratılana dek İngiltere ile yakın ilişki içerisinde olmuştur. Azerbaycan ve Gürcistan'la toprak anlaşmazlıkları bulunan Ermenistan'ın bu dönemde İngiltere ile ittifak halinde olmayı seçmesi, I. Dünya Savaşı'nda zafer elde eden İngiltere'nin Azerbaycan ve Gürcistan'ı cezalandıracağını düşünmesi ve Ermenistan'ın bu ülkelere yönelik tutumunun destekleneceğine inanmasıdır. Haziran 1919'da Azerbaycan ve Gürcistan arasında imzalanan Askeri Savunma Antlaşması'na Ermenistan'ın katılmayıp İngiltere ile ittifak halinde olmayı seçmesi, o dönem için diğer iki devletten ayrı bir politika izleme eğiliminde olduğunu göstermiştir.¹³ İngiltere'nin, Zengezur'un Türkiye ile Azerbaycan arasında kesintisiz bağlantı oluşturmasının, Türkiye'nin Orta Asya'daki Türk topluluklarıyla bağlantısını sağlayacağı ve bir Türk dünyası oluşumuna olanak tanıyacağı stratejik öngörüsü, daha sonra Sovyet yönetiminde de idrak edil-



Harita: Türkiye, Ermenistan, Azerbaycan ve İran için stratejik açıdan önemli bir noktada bulunan ve yukarıdaki haritada sınırları kırmızıyla belirginleştirilen Zengezur, günümüzde Ermenistan'ın sınırları içerisinde yer alan bir vilayettir. Zengezur'un 1921 yılında Ermenistan'a verilmesiyle Azerbaycan'ın Nahçıvan ve dolayısıyla Türkiye'yle arasındaki bağlantı koparılmıştır. Dahası Zengezur, Ermenistan ve İran arasındaki erişimi kolaylaştıracak bir koridor görevi görmeye başlamıştır.

miş ve Zengezur'un Ermenistan'a verilmesiyle Türkiye ile Azerbaycan ve Türkiye ile Türk dünyası arasında bir kama sokulmuştur.

1918 Yılında Zengezur ve Çevresinde Gerçekleşen Olaylar

1918 yılında Elizavetpol guberniyasına bağlı Zengezur nüfusunun büyük bir kısmını Türk-Müslüman halk oluşturmaktaydı.¹⁴ Ancak 1905 yılında aşırı milliyetçi Ermeni silahlı kuvvetlerin başlattığı Zengezur'u eli geçirme faaliyetleri ve Zengezur'daki halka karşı gerçekleştirilen katliamların 1917-1918 yıllarında devam ettirilmesi sonucunda bölgedeki Türk-Müslüman nüfus giderek azalmaya başlamıştır. 1918 yılının mayıs ayı sonunda Güney Kafkasya'da Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ın bağımsızlıklarını elde etmesinden sonra aşırı milliyetçi grupların Zengezur'daki Türk-Müslüman köylerine baskınları ve söz konusu grupların Türk-Müslüman halkına karşı katliamları sürmeye devam etmiştir.

Zengezur'da yaşanan mezalime son vermek amacıyla 29 Mayıs 1918'de Azerbaycan Ulusal Konseyi ve Ermeni Ulusal Konsey temsilcileri arasında bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu görüşme sonucunda Fetali Han Hoyski,¹⁵ Ermenistan'ın Azerbaycan'a karşı toprak taleplerinin ve yaptığı katliamın son bulması şartıyla taviz verilebileceğine yönelik anlaşmanın sağlandığını belirtmiştir. Ancak Azerbaycan topraklarının Ermeni silahlı güçleri tarafından işgal edilmesiyle her iki devlet arasında yapılan bu anlaşma geçerliliğini kaybetmiştir. Beraberindeki on bin kişilik silahlı kuvvetle hareket eden Ermeni Silahlı Kuvvetleri Komutanı Andranik Ozanyan, Ermenistan sınırlarını genişletmek için Zengezur ve çevresindeki yerleşim yerlerini zor kullanarak ele geçirmeye başlamıştır.¹⁶

1880'li yıllarda Hınçak partisine katılarak Osmanlı hükümetine karşı eylemlerde yer almaya başlayan Andranik faaliyetlerine daha sonradan Taşnaksutyun partisi bünyesinde devam etmiştir. 1912 yılında patlak veren I. Balkan Savaşı'nda Andranik, Türk-Müslüman nüfusun Balkanlar'dan çıkarılmasına fikrine dayanan "bag and baggage"¹⁷ politikasını takip ederek Osmanlılara karşı savaş-

mıştır. I. Dünya Savaşı sırasında, Çarlık güçlerine bağlı ilk Ermeni gönüllü taburunu yöneterek önce Van'ın ve ardından Muş'un ele geçirilmesinde yer almıştır.¹⁸

Ele aldığımız konu kapsamında Andranik'in bizi asıl ilgilendiren faaliyetleri 1917 Ekim Devrimi'nden sonrasına denk gelmektedir. Devrim sonrası Rus ordusu Doğu Anadolu'dan geri çekilmeye başlayınca, Ermeni silahlı birlikleri Türk ordusuna karşı mücadelede yalnız kalmıştır. 2 Mart 1918'de Andranik Erzurum'a gelmiş ve başarısız bir savunmaya liderlik etmiştir. Türk ordusunun karşı saldırısı sonucu Ermeniler bölgeden firar etmeye başlamıştır. Doğu Anadolu'dan geri çekilen Andranik ve komutasındaki silahlı kuvvetler, Zengezur'a kadar olan toprakların işgaline başlamış, Zengezur halkı Ermeni hükümetine teslim olunmaması halinde yerleşim yerlerinden atılmakla tehdit edilmiştir. Taleplerinin reddedilmesini sebep gören Andranik yüzlerce Türk-Müslüman yerleşim yerlerini yıkıma uğratmıştır.¹⁹

15 Ağustos 1918'de Gürcistan'da bulunan Azerbaycan hükümet temsilcisi Memmed Yusuf Ceferov, Zengezur bölgesinin bir kısmı ve Şuşa yolunun, Andranik ve komutasındaki silahlı kuvvetler tarafından ele geçirildiğini bildiren bir mektubu Gürcistan'da bulunan Ermenistan hükümeti temsilcisi Arşak Camalyan'a göndermiştir. 17 Ağustos'ta Ermenistan hükümeti adına gönderdiği cevap mektubunda Camalyan, Andranik ve komutasındaki kuvvetlerin Ermenistan Cumhuriyetinin otoritesini tanımadığı ve itaat etmediği gerekçesiyle söz konusu kuvvetlerin Ermenistan ulusal ordusu kadrosundan çıkarıldığını bildirmiştir. Bu kararlar Erivan hükümeti, Andranik'in kendi kontrolü altında olmadığını ve dolayısıyla faaliyetlerinden sorumlu tutulamayacağını bildirmiştir.²⁰

I. Dünya Savaşı'nın ardından Ekim ayında Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasıyla Güney Kafkasya'da bulunan Türk orduları bölgeden geri çekilmek durumunda kalmıştır. Bu durum Andranik ve komutasındaki birliklerin Zengezur'da emellerine uygun hareket etmesinin önünü tekrardan açmıştır. Nitekim anlaşmadan bir ay sonra Andranik, kendisini Zengezur'daki silahlı grupların komutanı ilan etmiştir. Ancak söz konusu silahlı kuvvetlerin Azerbaycan'da gerçekleştirdikleri katliamlar İngilizler tarafından durdurulmuştur. Jeopolitik sebepler göz önünde tutulduğunda, Andranik'in Azerbaycan'daki faaliyetlerinin İngilizler tarafından önüne geçilmesi, İngilizlerin o dönem Bolşeviklere karşı tampon bir devlete ihtiyaç duymasıyla bağdaştırılabilmektedir.²¹

1918 yılı mart ve mayıs ayları gerçekleşen olaylar sonucunda, Zengezur'da bulunan 115 Müslüman köyü Andranik komutası altında bulunan silahlı Taşnak kuvvetleri tarafından yok edilmiştir. Bunun sonucunda bölgede 3,257 erkek, 2,276 kadın, 2,196 çocuk öldürülmüş; 1,060 erkek, 794 kadın ve 485 çocuk ağır yaralanmıştır. Can kaybının yanı sıra ekonomik olarak halkın toplamda

I. Dünya Savaşı'nın ardından Ekim ayında Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasıyla Güney Kafkasya'da bulunan Türk orduları bölgeden geri çekilmek durumunda kalmıştır. Bu durum Andranik ve komutasındaki birliklerin Zengezur'da emellerine uygun hareket etmesinin önünü tekrardan açmıştır.

1 milyar manat zarara uğradığı tahmin edilmektedir.²² Dahası, iki yıl süreyle devam eden çatışmalar, on binlerce Azerbaycanlının bölgeden çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır.²³

1919 Yılında Zengezur ve Çevresinde Gerçekleşen Olaylar

Şubat ayı itibarıyla saldırılara devam eden Andranik'in planları arasında Cebrayl ve Şuşa kazalarının dağlık kısmı ve Zengezur'dan Hudaferin'e kadar olan toprakların işgali yer almaktaydı. Azerbaycan hükümeti Andranik'i Zengezur'dan uzaklaştırmaya yönelik harekete geçmiş ve Azerbaycan hükümetinin yoğun çabaları sonucunda, Güney Kafkasya'daki İngiliz birlikleri komutanı General William Thomson devreye girmiştir. Sonuç olarak, Andranik'in beraberindeki silahlı kuvvetlerle Ermenistan'a geçeceği açıklanmıştır. Bunun üzerine Ermeniler, 2 Nisan'da "Sisian ve Zengezur Kongresi" düzenlemiş ve söz konusu toplantıda Andranik'in Zengezur'dan çekilerek Tiflis'e doğru yola çıkması yönünde bir karar verilmiştir. Ne var ki, Andranik'in geri çekilmesinden sonra Zengezur'daki katliamlar son bulmamış, Dro ve Njde onun yerini almıştır.²⁴

1919 yılında Zengezur ve çevresinde gerçekleşen olaylarda rol alan bir diğer isim ABD'nin müttefik devletler adına Ermenistan Yüksek Komiseri olarak atadığı Albay William N. Haskel'dir. Haskel'in Ermenilerden yana olan tutumunun, o dönem haksız toprak iddialarını sürdürmeye devam eden Ermenileri cesaretlendirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ne var ki, Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti'nin o dönemki başbakanı Nesib Bey Yusufbeyli ve Dışişleri Bakanı Memmed Yusuf Ceferovla ağustos ayında bir araya geldikten sonra Albay Haskel, Zengezur ve Karabağ'ın Azerbaycan'ın ayrılmaz bir parçası olduğu yönünde tutum değiştirmiştir. Bu değişim Ermeniler arasında Zengezur ve Nahçıvan'daki egemenliğin tekrar Azerbaycan hükümetinin eline geçmesi olarak yorumlanmıştır. Bu gelişmelerden yaklaşık bir ay sonra Ermenistan Başbakanı Aleksandr Hatisyan o sırada Paris Barış Konferansı'nda yer alan Ermeni heyetine acil bir telgraf göndererek, Azerbaycan'ın Zengezur'u kontrol altına alarak Türkiye ile iletişim kurma yönünde planlar yaptığını ve iki devlet arasında imzalanan gizli askeri sözleşmelerle bir takım askeri operasyonların gerçekleştirilmeye başlandığını kaydetmiştir.²⁵ 1919 yılının sonbaharında Azerbaycan hükümeti özel bir ekip oluşturarak Zengezur ve çevresinde düzeni sağlamak üzere askeri operasyonlar başlatmıştır. "Diğ" operasyonu olarak tarihe kaydedilen operasyon başarısızlıkla sonuçlanmıştır.²⁶

Bu operasyondan sonraki bir tarihte Tiflis'te barış konferansı kapsamında Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan hükümet temsilcileri bir araya gelmiş ve tüm sorunların yalnızca barışçıl yollarla çözülmesi konusunda anlaşmaya varmışlardır. Bu anlaşmaya rağmen Ermeni tarafı Zenge-

zur'daki Türk-Müslüman köylerinin işgaline devam etmiştir.²⁷ Zengezur'un Ermenistan'ın ayrılmaz bir parçası olduğu ve bu toprakların Ermenilerin kontrolüne geçmesi için her türlü önlemi almaya hazır oldukları 7 Aralık günü Taşnaksutyun partisi tarafından bildirilmiştir.²⁸

Bu bağlamda 1919 yılı boyunca Zengezur ve çevresinde gerçekleşen olayları değerlendirdiğimizde, Ermenilerin daha önceden ilk defa uluslararası bir konferansta dile getirdikleri ve daha sonradan 28 Mayıs 1919 tarihinde Taşnak Parlamentosu tarafından kabul edilen "Birleşik Ermenistan" fikrini gerçekleştirmek amacıyla hareket ettiklerini söylemek mümkündür.

1920 Yılında Zengezur ve Çevresinde Gerçekleşen Olaylar

Kızıl Ordu tehdidine açık hale gelen Azerbaycan toprakları, 27 Nisan 1920'de işgale uğramış ve Azerbaycan'ın 23 ay süren bağımsızlığına son verilmiştir. Sovyet güçlerinin bölgeye gelişi, Zengezur'da 51 köy daha ele geçirerek bölgedeki toprakların önemli bir kısmını kontrol altına alan Ermeni silahlı kuvvetlerini ciddi şekilde endişelendirmiştir. 28 Nisan'da Azerbaycan'da Sovyet hükümeti kurulmuş ve hükümet ilk olarak Ermeni silahlı birliklerinin Karabağ ve Zengezur'dan çekilmesine yönelik Ermenistan hükümetine bir nota göndermiştir.

Kararın verildiği gün Ermenistan Dışişleri Bakanlığı tarafından Rusya Dışişleri Halk Komiseri Georgiy Çiçerin'e bir telgraf gönderilmiştir. Telgrafta Kızıl Ordu'nun Türkiye ile birleşmek için Karabağ ve Zengezur yönünde ilerlediği kaydedilmiştir. Ermenistan Dışişleri Bakanlığı'nın, Azerbaycan Dışişleri Bakanlığı'na 3 Mayıs'ta gönderdiği bir başka telgrafta, Karabağ ve Zengezur'un Ermenistan'ın ayrılmaz bir parçası olduğu, Zengezur'un hiçbir zaman Azerbaycan yönetiminde olmadığı ve Zengezur'un Ermenistan Ulusal Konseyi tarafından yönetildiği iddia edilmiştir.

Zengezur, Nahçıvan ve Karabağ'ın işgalden kurtarılması konusunda Rus çevrelerden yeterli destek alınamaması sonucu Azerbaycan Devrim Komitesi 18 Mayıs 1920 tarihli bir kararnameyle Karabağ ve Zengezur kazalarında acil durum komiserliği kurulmasına karar vermiştir. Karabağ ve Zengezur'daki durumu kontrole gelen Grigol (Sergo) Orconikidze 19 Haziran'da Çiçerin'e halkın kendisini Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nin bir parçası olarak gördüğünü bildirmiştir.²⁹

Zengezur ve Karabağ konusundaki yazışmaların yoğun olduğu bir sırada Komünist Partisi üyelerine gönderdiği bir telgrafta Azerbaycan Devrim Komitesi Başkanı Neriman Nerimanov, Zengezur ve Karabağ'ın Azerbaycan sınırları içerisinde kalması gerektiğini ifade etmiştir. Nerimanovla aynı fikirde olmayan Çiçerin, Nerimanov'un bu çabasını, tartışmalı kabul edilen bölgelerin Rusya'nın



müdahalesi sonucu ele geçirilerek Azerbaycan'a verilmesini istediği şeklinde yorumlamıştır.³⁰ Moskova'da Sovyet Rusya ve Ermenistan arasında mayıs ve haziran aylarında gerçekleştirilen görüşmelerin sonucunda Ermenilerin Karabağ dışında kalan bölgeleri gönüllü olarak Rusya'ya vermeyi kabul etmeyecekleri anlaşılmıştır. Grigol Orconikidze ve Boris Legran 14 Temmuz'da Çiçerin'e gönderdikleri telgrafta, Karabağ'ın Azerbaycan'a, geri kalan bölgelerin Ermenistan'a bırakılmasına karar verildiğini bildirmişlerdir.

Zengezur'un kurtarılmasına ve orada Sovyet iktidarı kurulmasına karar veren Kızıl Ordu Komutanı Aleksander Todorsky 28 Temmuz'da Nahçıvan'a girmiştir. O sırada Karabağ'da bulunan Dro ve Njde, Bolşevik birliklerine karşı saldırıya geçmiş ve Gorus'u ele geçirmiştir. Ancak 11. Ordu'nun karşılık vermesi sonucunda Dro, Njde ve beraberindeki güçler sınır dışı edilmiş, böylece sırasıyla Sisyan, Kafan ve Gorus kurtarılmıştır. 10 Ağustos günü Rusya ve Taşnak Ermenileri arasında bir barış anlaşması imzalanmıştır. Ancak yapılan anlaşma Sovyet güçleri tarafından işgal edilen bölgelerin nereye ait olduğu sorusunu çözümsüz bırakmıştır. Anlaşmanın İtilaf Devletleri arasında endişeye sebebiyet vermesi üzerine Ermeni hükümeti söz konusu anlaşmanın resmi olmadığını duyur-

muştur. Hükümetinin bu beyanını dikkate almayan General Dro ve Njde komutasındaki silahlı güçler tekrar Zengezur'a saldırmıştır. Eylül ayında Njde kendisini Zengezur'daki tüm Ermeni silahlı birliklerin komutanı ilan etmiştir.

Zengezur'un mevcut durumuyla ilgili çözümsüzlük hali 29 Kasım 1920 tarihinde Ermenistan'da Sovyet hakimiyeti kurulana kadar devam etmiştir. Ermenistan'da Sovyet iktidarının kurulmasına ilişkin kararın ardından, Ermeni Devrim Komitesi Zengezur'un Sovyet Ermenistan'a geçmesi ve Karabağ'ın dağlık kesimindeki halkın kendi kaderini tayin etme hakkı elde edeceği yönünde bir karar vermiştir. Aralık ayında Neriman Nerimanov, Dağlık Karabağ halkına kendi kaderini tayin etme hakkı verildiğini, öte yandan Zengezur'daki tüm askeri operasyonların sona erdiğini ve Sovyet Azerbaycan ordusunun bölgeden çıkarıldığını bir toplantıda duyurmuştur.³¹

Sovyet Rusya temsilcileri ve aralarında Dro'nun olduğu bilinen Ermeni tarafları arasında 2 Aralık 1920'de imzalanan askeri ve siyasi bir anlaşma sonucunda Ermenistan'ın sovyetleşmesine karşılık Rusya'nın Zengezur, Kazah ve eski Erivan Eyaletlerinin tartışmasız bir şekilde

Ermenistan'a verilmesi kararına varılmıştır. Anlaşmanın ardından Njde'nin birlikleri harekete geçerek Zengezur'daki iki bölgeyi ele geçirmiştir.³²

1921 Yılında Zengezur'un Ermenistan'a Verilme Süreci Tamamlandı

1921 yılının başlarında Taşnaklar Ermenistan'daki Sovyet hükümetine karşı ayaklanmış ve 18 Şubat 1921 tarihinde Erivan'ı işgal etmişlerdir. 2 Nisan'da Sovyet güçleri Erivan'da kontrolü yeniden ele geçirmiş ve Erivan'daki Taşnak kontrolü Bolşevikler tarafından sona erdirilerek Taşnak silahlı kuvvetleri Zengezur'a gönderilmiştir. Njde'nin Zengezur'da kontrol altında tuttuğu bölgeleri Erivan ve Karabağ arasında bir engel olarak gören Sovyet Ermenistan yönetimi, Yukarı Zengezur'un tekrardan Ermenistanla birleşmesi için "Dağlık Ermeni Cumhuriyeti" ile görüşmeler başlatmıştır.³³ 21 Nisan 1921'de Njde, Dağlık Karabağ'ın Ermenistan'a katılması şartıyla Zengezur'un Ermenistan'a verilmesini kabul etmiştir. Ancak 2 Temmuz 1921 tarihinde 11. Ordu Komutanlığı bölgede yeni askeri operasyonlar düzenlemiş, bu operasyonlar sonucunda Njde 9 Temmuz'da müfrezesiyle İran'a kaçmıştır.³⁴

Sonuç

31 Ağustos 1921'de Zengezur doğu ve batı olmak üzere iki kısma ayrılmış ve Zengezur'un batı kısmı Erme-

Zengezur'un Ermenistan'a verilmesiyle Türkiye-Azerbaycan bağlantısı engellenmiştir.

nistan'ın 9. kazası olarak idari bölgeleri arasında yer almıştır. Zengezur'un Ermenistan'a verilmesiyle Türkiye-Azerbaycan bağlantısı engellenmiştir.³⁵

1988 yılında Ermenistan ve Azerbaycan arasında Dağlık Karabağ sorunu patlak vermiş ve Ermeniler Azerbaycan topraklarına baskınlar düzenlemiştir. 1991-1994 yıllarında Ermenistan ve Azerbaycan arasındaki çatışmaların şiddeti artmış ve Ermenistan silahlı kuvvetleri Dağlık Karabağ ve çevresindeki yedi bölgeyi işgal etmiştir. Neticede Azerbaycan Cumhuriyeti topraklarının bir kısmı - Zengezur'un doğu kısmı- Ermeni silahlı kuvvetlerinin kontrolü altına girmiş ve sadece bu bölgede yüz elli binde fazla kişi yerinden edilmiştir.

Jeopolitik çıkarlar göz önünde bulundurulduğunda, Çarlık Rusya'sının takip ettiği politikanın benzer bir şekilde Sovyetler zamanında da izlendiğini Zengezur örneğinde görmek mümkündür. Her ne kadar tek neden olarak bakılamayacak olsa da Türkiye ve Azerbaycan arasındaki bağlantı noktası olan Zengezur'un batı kısmının 1921 yılında Ermenistan'a verilmesinin, Azerbaycan'ın Türk dünyası ile ilişkilerinin tesisi konusunda engel oluşturmaya yönelik stratejik bir politikanın ilk ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Sonnotlar

- 1 Türkiye, Ermenistan, İran ve Nahçıvan arasındaki doğal sınırı tanımlayan Zengezur dağlık bir bölgedir. Zengezur, 1868 yılında Rusya İmparatoru II. Aleksandr'ın emriyle Elizavetpol (Gence) guberniyası yönetimine dâhil edilmiş, 1917 yılına dek Elizavetpol'un bir parçası olarak kalmıştır.
- 2 Yusuf Sarıнай, ed., *Azerbaycan Belgelerinde Ermeni Sorunu (1918-1920)*, (Ankara: Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2001), VIII.
- 3 Nigar Gozalova, "Massacre of The Azerbaijani Turkic Population (1918-1920) According to The Documents of The British Diplomats," *International Crimes and History* 18, (2017): 49.
- 4 Nazim Mustafa, "Nahçıvan ile Azerbaycan'ı Birbirinden Ayırmak Üzere Tertiplenen Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci," Avrasya İncelemeleri Merkezi, Aralık 11, 2019, https://avim.org.tr/Blog/NAHCIVAN-ILE-AZERBAYCAN-I-BIRBIRINDEN-AYIRMAK-UZERE-TERTIPLENEN-ZENGEZUR-UN-ERMENISTAN-A-KATILMA-SURECI-11-12-2019#_ftn1.
- 5 Sarıнай, *Azerbaycan Belgelerinde Ermeni Sorunu*, XI.
- 6 Gozalova, "Massacre of The Azerbaijani Turkic Population," 50.
- 7 Tadeusz Swietochowski, *Russian Azerbaijan, 1905-1920: The Shaping of A National Identity in A Muslim Community* (Cambridge University Press, 2004), 39.
- 8 Ermeni Devrimci Federasyonu olarak da bilinen Taşnaksutyun, ihtilal ve komitecilik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere aşırı milliyetçi Ermeniler tarafından 1890 yılında Tiflis'te kurulan bir komitedir. Daha sonraki yıllarda faaliyetlerine siyasi bir parti olarak devam etmiştir.
- 9 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 10 1905 yılı sonrasında Zengezur ve civarında yaşanan çatışmalar hakkında detaylı bilgi için bkz. Beşir Mustafayev, "Arşiv Kaynaklarına Göre Zengezur Olayları (1905-1920)," *Journal of Qafqaz University-History, Law and Political Sciences* 33 (2012): 32.
- 11 Fırat Karabayram, *Rusya Federasyonu'nun Güney Kafkasya Politikası*, (Ankara: Lalezar Kitabevi, 2007), 46.
- 12 Karabayram, *Rusya Federasyonu'nun*, 49.
- 13 Kamil Ağacan, "Kaderdaş Devletler: Azerbaycan-Gürcistan İlişkileri," *Avrasya Dosyası, Azerbaycan Özel* 7, no. 1 (2001): 325; İngiliz diplomatların raporlarından yararlanarak hazırladığı çalışmada Gozalova, Ermenistan hükümetinin "Büyük Ermenistan" planlarının gerçekleştirilmesinin özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nden gelecek yardımlara bağlı olduğuna inandığını belirtmektedir. Buna ek olarak Gozalova, İngiltere'den doğrudan askeri yardım ve siyasi tanıma sağlaması beklenirken, Amerika Birleşik Devletleri'nin mali yardımlarda bulunması ve ülkeyi yönetme yetkisi olması beklendiğini vurgu-

- lamaktadır (Bkz. Gozalova, "Massacre of The Azerbaijani Turkic Population (1918-1920)", 56).
- 14 Nazim Mustafa, yirminci yüzyıl başlarında, Zengezur bölgesinde bulunan 406 köyün 314 tanesinde Müslümanların, geri kalan 92 köyde ise Ermenilerin yaşadığını belirtmektedir (Bkz. Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci," 1). Hacı Fahrettin Seferli ise 1918 yılında Zengezur kazasındaki 222 hanenin 116'sının Azerbaycanlılara ait olduğunu ifade etmektedir (Bkz. Hacı Mustafa Seferli, "Nahçıvan'ın Abluka Durumu Zengezur'un Ermenistan'a Bağışlanması ile Başladı," *Yeni Türkiye* 60, (2014): 2).
- 15 1918'de kurulan Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti'nin ilk başbakanı.
- 16 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 17 F. Begüm Yıldızeli, pek çok yazarın ortak fikri çerçevesinde İngiltere'de dört dönem boyunca başbakanlık yapmış William E. Gladstone'a ait olan bu düşüncüyü "Türkleri tüm eşyalarıyla Avrupa'dan atarak geldikleri yere geri göndermek" şeklinde açıklamaktadır (Bkz. F. Begüm Yıldızeli, "Doğu Sorunu Perspektifinden William E. Gladstone ve Ermeniler," *Türk Ermeni Uyuşmazlığı Üzerine Ömer Engin Lütem Konferansları 2019* içinde, ed. Alev Kılıç (Ankara: Terazi Yayıncılık, 2020), 2).
- 18 Path Walsh, "When T. P. O'Connor Met General Andranik," *dr-pathwalsh.com*, Temmuz 29, 2018, <https://drpatwalsh.com/2018/07/29/when-t-p-oconnor-met-general-andranik/>.
- 19 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 20 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 21 Walsh, "O'Connor Met General Andranik."
- 22 Ayten Mustafayeva, *The Facts of The Crimes Committed By Armenian Bandit and Terrorist Organizations on The Territory of Azerbaijan* (Bakü, 2011), 36.
- 23 Thomas De Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War* (New York University Press, 2003), 80; Nigar Gozalova, 1918 yılında Zengezur'da 7,729 Azerbaycan Türkünün öldürüldüğü, 50.00 kişinin ise Zengezur'dan ayrılarak mülteci durumuna düştüğünü yazmaktadır (Gozalova, "Massacre of The Azerbaijani Turkic Population (1918-1920)", 59).
- 24 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."; Gozalova, Kafkasya'daki İngiliz Yüksek Komiseri Oliver Wardrop'un İngiltere Dışişleri Bakanlığı'na gönderdiği bir raporda Andranik'in İngiliz Ordusu'nda görevli Binbaşı Gibbon'dan aldığı tüm silahları Ermeni müfrezeleri arasında dağıttığını belirtmektedir (Bkz. Gozalova, "Massacre of The Azerbaijani Turkic Population (1918-1920)", 64).
- 25 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 26 Nazim Mustafa, Azerbaycan hükümetinin Zengezur'da düzeni ve kamu güvenliğini sağlamak için Zengezur ve Karabağ valisi Husrov Bey Sultanov'un komutasındaki askeri birliklerinin söz konusu operasyona dahil edildiğini belirtmektedir (Bkz. Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci," 5). Nakhijevan Institute of Canada'nın bir yayınında, Ermeni Devrimci Federasyonu'nun aracılığıyla Ermenistan Cumhuriyeti'nin Njde'yi Ghazar Kocharian ile Zengezur'a gönderdiğini, Njde'nin Zengezur'a süngülerle silahlanmış 180 kişilik bir grupla girdiği belirtilmiştir (Bkz. *Selected Works of Garegin Nzhdeh*, trans. Eduard L. Danielyan (Kanada: Nakhijevan Institute of Canada, 2011), 138-139).
- 27 Hacı Fahrettin Seferli, Azerbaycan hükümetinin Tiflis'te Ermenistan ile imzaladığı 5 maddelik anlaşmaya bağlı kalarak Zengezur'da bulunan askeri birliklerini çıkardığını ancak Ermeni tarafının Zengezur'a ek birlikler gönderdiğini yazmaktadır (Bkz. Seferli, "Zengezur'un Ermenistan'a Bağışlanması," 2). Gozalova, 3 Aralık 1919 tarihinde Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti Başbakanı'nın Kafkasya'daki İngiliz Yüksek Komiseri Oliver Wardrop'a bir raporda, Ermeni hükümetinin yapılan anlaşmaya rağmen Zengezur'daki askeri operasyonları devam ettirdiği ve dokuz köyün daha yok edildiğini rapor ettiğinden bahsetmektedir. Buna ek olarak Gozalova, ertesi gün Wardrop'un Zengezur ve Dereleyez'de yüzlerce kişinin Ermeni silahlı gruplar tarafından katıldığı ve 15 köyün yakılıp yıkıldığını rapor ettiğini belirtmektedir (Gozalova, "Massacre of The Azerbaijani Turkic Population (1918-1920)", 62).
- 28 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 29 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 30 Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci."
- 31 Nazim Mustafa, Orconikidze'nin 2 Aralık'ta Lenin ve Stalin'e gönderdiği bir telgrafta Nerimanov'un bu açıklamasını değiştirerek Azerbaycan'ın Nahçıvan, Zengezur ve Dağlık Karabağ'ın Sovyet Ermenistan'a verildiği şeklinde bir açıklama yaptığını ileri sürmektedir (Bkz. Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci", 9). Diğer yandan Svante Cornell, Azerbaycan Devrimci Komitesi'nin Sovyet baskısı altındaki Karabağ, Zengezur ve Nahçıvan'ın Ermenistan'a verildiğine dair bir açıklama yaptığını belirtmektedir (Bkz. Svante E. Cornell, "Turkey and the conflict in Nagorno Karabakh: a delicate balance," *Middle Eastern Studies* 34, no. 1 (1998): 53, <http://dx.doi.org/10.1080/00263209808701209>). Hacı Fahrettin Seferli ise, Nerimanov'un Zengezur ve Nahçıvan'ın Ermenistan'a verilmesine kesinlikle karşı çıktığını ve hatta konuyla ilgili Lenin'e bir mektup yazarak Ermenistan'a verilen bu tavizin çok büyük bir yanlış olduğunu mektubunda vurguladığını belirtmektedir (Bkz. Seferli, "Zengezur'un Ermenistan'a Bağışlanması," 3).
- 32 Nazim Mustafa, 25 Aralık 1920 tarihinde Njde'nin Zengezur'da kontrol altında tuttuğu bölgede "Sünik Özerk Cumhuriyeti" kurduğunu yazmaktadır (Bkz. Mustafa, "Zengezur'un Ermenistan'a Katılma Süreci", 10). Nakhijevan Institute of Canada'nın yayınladığı kitapta, Tatev Manastırı'nda düzenlenen tüm ulusal Ermeni kongresinde, siyasi ortamın Zengezur'un Ermenistan'ın geri kalanına katılmasına izin verene dek Zengezur'da "Dağlık Ermenistan" ilan edilmiş ve başkomutan olarak Njde'nin seçildiği belirtilmektedir (Bkz. *Selected Works of Garegin Nzhdeh*, trans. Eduard L. Danielyan (Kanada: Nakhijevan Institute of Canada, 2011), 58).
- 33 Zakharov ve Law, 1921 yılında Zengezur savunmasını Njde'nin zahmetini ve bunun bölgedeki Türk-Müslüman azınlığın temizlenmesine ve sınır dışı edilmesine yol açtığını ileri sürmektedir (Bkz. Nikolay Zakharov ve Ian Law, *Post-Soviet Racisms* (United Kingdom: Springer, 2017), 105-106).
- 34 Njde, Ermeni Devrimci Federasyonu tarafından Tebriz'de yargılanmış ve Zengezur'u Bolşeviklere teslim ettiği için kınanmıştır. Njde daha sonra Ermeni Devrimci Federasyonu'ndan atılmıştır (Bkz. *Selected Works of Garegin Nzhdeh*, trans. Eduard L. Danielyan (Kanada: Nakhijevan Institute of Canada, 2011), 141).
- 35 Swietochowski ve Collins, Zengezur'un Azerbaycan'ın bir parçası olmasına rağmen, Sovyet Ermenistan ile Azerbaycan arasındaki sınırları belirleyen düzenlemeler Zengezur'un Ermenistan'a transfer edildiğini ve böylece Moskova'nın Türkiye ile Azerbaycan arasındaki serbest erişimin önüne geçtiğini belirtmektedir (Bkz. Tadeusz Swietochowski ve Brian C. Collins, *Historical dictionary of Azerbaijan* (Scarecrow Press, 1999), 134. Hacı Fahrettin Seferli, Zengezur'un büyük bir kısmının "Sovyet yönetimi" tarafından uluslararası hukuk kurallarına aykırı bir şekilde Ermenistan'a verilmesini, Nahçıvan bölgesini Azerbaycan'dan ayırarak Azerbaycan'ın Türkiye ile ilişkisini kesmek olarak açıklamaktadır (Bkz. Seferli, "Zengezur'un Ermenistan'a Bağışlanması," 6).

THE DAVID GAREJA/ KESHIKCHI DAG PUZZLE: IDENTITY QUESTION VS. STRATEGIC PARTNERSHIP IN THE SOUTH CAUCASUS

In a fairly unstable South Caucasus, where Armenia and Azerbaijan are practically at war and Georgia's relations with Armenia being "special but not quite strategic," the Azerbaijan-Georgia strategic partnership warrants further discussion.

Vahid Aliyev

Independent Researcher and External Collaborator, Center for Security Analyses and Prevention, Prague, Czech Republic

Caught in between 'difficult neighbors' the South Caucasus can be characterized as a region with a volatile security situation and of geostrategic importance. In fact, decades following the collapse of the Soviet Union saw a profusion of territorial disputes in the post-Soviet space. All three countries of the South Caucasus – Armenia, Azerbaijan, and Georgia – have territorial conflicts. These conflicts are often referred to as 'frozen.' A rather expedient, Western-imposed definition of 'frozen' does not really reflect the situation on the ground.¹ Therefore, for the purposes of this article, the definition of 'unresolved' is considered more appropriate.

In a fairly unstable South Caucasus,² where Armenia and Azerbaijan are practically at war and Georgia's relations with Armenia being "special but not quite strategic,"³ the Azerbaijan-Georgia strategic partnership warrants further discussion. The region's growing geostrategic importance is due to Azerbaijan and Georgia having jointly implemented a number of energy and transportation-related projects. These have the potential to link Europe to Asia, while bypassing Russia.

However, the Azerbaijan-Georgia relationship is threatened from time to time by a border 'dispute' over the monastery complex of David Gareja. The complex is also known as Keshish Dag (Priest Mountain) or Keshikchi Dag (Guardian Mountain).⁴ The border dispute around the monastery risks undermining the impor-

tant projects implemented within the framework of the Azerbaijan-Georgia-Turkey strategic triangle. This further threatens the fragile stability of the region.⁵ Some experts point to third parties "willfully" or "inadvertently" contributing to the slump in the Georgia-Azerbaijan relationship, including foreign powers such as Russia and the West.⁶ Some suggest rising tensions with Baku will harm Tbilisi's prospects for deeper integration with the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO).⁷

The case of David Gareja / Keshish/Keshikchi Dag

The problem

Despite almost three decades having passed since the Soviet Union collapsed, the Union's legacy still lingers on in Georgia and Azerbaijan. This includes unresolved territorial conflicts and border issues pending resolution. Azerbaijan and Georgia have a common 480 kilometers-length state border, one-third of which is still not demarcated.⁸ In 1996, a Georgian-Azerbaijani intergovernmental commission on delimitation and demarcation of the border was established. Some suggest that its role was downgraded when Georgia decided to combine all border negotiating teams into one, thus almost certainly guaranteeing the border with Azerbaijan would receive less attention.⁹ The process has been hindered by the lack of agreement over the David Gareja monastery complex bor-

In 1996, a Georgian-Azerbaijani intergovernmental commission on delimitation and demarcation of the border was established.

der dispute. For Georgians, the complex is considered an important part of their religious heritage.¹⁰ Azerbaijan has repeatedly rejected the offer of a land swap by the Georgians in the past.¹¹ According to an informal agreement between the two countries a simplified border control regime allows monks, pilgrims and tourists to travel freely from Georgia to the part of the complex located on Azerbaijani territory.¹² However, the border issue continues to spark controversy.

Chronology of events

The border ‘dispute’ itself is not new. The complex was divided between the then Soviet Socialist Republics (SSR) of Georgia and Azerbaijan. Soviet topographic maps put the David Gareja monastery complex partially within Azerbaijani SSR’s borders. In 1963, these maps were approved by the Georgian Supreme Soviet. The boundary gained significance with the emergence of independent Georgia and Azerbaijan in 1991.¹³

In 2007, a diplomatic row broke out between Azerbaijan and Georgia as to whether the monastery complex is historically Georgian or belongs to Caucasian Albania, to which it is believed Azerbaijan is a successor state.¹⁴ At that time, an Azerbaijani news agency affiliated with Russia’s RIA Novosti broke the story.¹⁵ The significance of the monastery complex was reaffirmed when it was included

on the UNESCO (UN Educational, Scientific and Cultural Organization) World Heritage Tentative List¹⁶ and represents an important landmark for Georgia.¹⁷ Due to the historical significance of the complex, Azerbaijan established along its part of the border the State Historical and Cultural Reserve Keshikchidag.¹⁸ According to most available maps the site’s Udabno and Chichkhituri monasteries are located on Azerbaijani territory.¹⁹ This is the most disputed territory, where both sides dispute every centimeter.²⁰ There were some high-level discussions regarding the transfer of the Bertubani monastery to Georgia whilst Azerbaijan would keep the strategic heights. This prompted outrage in both countries.²¹ Azerbaijani sources place the Bertubani Monastery inside Azerbaijan, which Georgia does not question.²²

In 2012, repositioning of Azerbaijani border guards along the disputed border section prevented visitors from Georgia from accessing some of the sites. This caused controversy which was resolved. Both sides agreed that Georgian citizens and foreign tourists would be allowed onto the entire territory of the complex without any restrictions until the delineation process is finalized.²³ Both countries recognized that the benefits of reliable energy (i.e. the Baku-Tbilisi-Ceyhan oil pipeline) and transportation ties (i.e. the Baku-Tbilisi-Kars railway link) outweighed this border dispute.²⁴

In March 2019, the Georgian President Salome Zourabichvili – whose candidacy was supported by the ruling Georgian Dream (GD) party – raised the issue of the border delimitation.²⁵ This was her first official visit to Azerbaijan as the President of Georgia.²⁶ During her visit, the President also highlighted the “occupation of territories,” thereby showing solidarity with Azerbaijan on this issue:



We together regained independence and have suffered similar tragedies over the past several years. We are still suffering the occupation of our territories. The occupation lines still remain as open wounds to us which on the one hand prevent our development but on the other hand, we managed to strengthen our states and their economies.²⁷

The President also touched upon the creation of a safe energy corridor, which is of high importance for the region and the world.²⁸ President Ilham Aliyev of Azerbaijan also stressed the solidarity both countries demonstrate in relation to each other's territorial problems.²⁹ President Zourabichvili reiterated her position, while visiting the Armenian capital of Yerevan, where she accused the Armenians of occupying Nagorno-Karabakh.³⁰

In April the same year, President Zourabichvili made an appearance at the David Gareja monastery complex. Standing in what Azerbaijan considers its territory, the President publicly called for the need to reach an agreement on the border.³¹ Her visit appeared to take the Azerbaijani government by surprise and her actions considered a serious diplomatic *faux pas*.³² Azerbaijan reacted in a reserved manner to the visit and statement.³³ Following her visit, Azerbaijani border forces increased their presence at the monastery complex, and reportedly restricted access to some parts.³⁴ The imposed restrictions on Georgian priests, monks and other visitors coincided with the Orthodox Easter celebration.³⁵ However, it also coincided with Baku's hosting of Formula 1.³⁶ The border was reopened three days later, thanks to the two countries' foreign ministers, who took the necessary steps to diffuse the situation.³⁷

Both sides then agreed to activate the Georgia-Azerbaijan Bilateral Delimitation Commission.³⁸ The Commission first met in Baku in May 2019, where an agreement was reached on conducting a joint inspection of the uncoordinated parts of the border.³⁹ In the same month, at the request of some hierarchs of the Georgian Orthodox Church the Baku-Tbilisi-Ankara-Istanbul highway was blocked by hundreds of Georgians.⁴⁰ This road is of strategic importance as it links Azerbaijan and Georgia to Turkey. The traffic was restored in a couple of hours. However, the following morning, some three thousand demonstrators gathered at the Georgian-Azerbaijani border. They crossed the border into Azerbaijan and surrounded the Udabno and Chichkhrituri monasteries.⁴¹ Azerbaijan responded with deliberative restraint to what was a peaceful rally. There was an agreement with Georgia not to interfere with the movement of unarmed people.⁴² The head of the Georgian Orthodox Church played an important role in calling on the Church hierarchs not to jeopardize Georgian-Azerbaijani relations.⁴³ He also accused a "third force" in the Caucasus region of antagonizing relations between the two countries.⁴⁴

Both sides then agreed to activate the Georgia-Azerbaijan Bilateral Delimitation Commission. The Commission first met in Baku in May 2019, where an agreement was reached on conducting a joint inspection of the uncoordinated parts of the border.

Also in May, various forces in Georgia started mobilizing on the matter. The Alliance of Patriots of Georgia, an anti-Western and pro-Russian political party leading among these.⁴⁵ The party held a rally in June in Tbilisi which attracted some 10,000 people. One party leader called on Azerbaijan to cede the territory to Georgia. Another accused the former government of Georgia's President Mikheil Saakashvili of allegedly selling the David Gareja complex to Azerbaijan. He called for the investigation and punishment of the former government.⁴⁶ Some suggest the Patriots' efforts did not just stop at rallies and appeared to have pressured allies in the Georgian Orthodox Church to speak out on the matter.⁴⁷

These developments culminated in an incident in mid-July, when a group of Georgian citizens confronted an Azerbaijani border guard near the Keshikchidagh complex in a disputed section of the Azerbaijani-Georgian border. This incident led to harsh rhetoric in social media and inflamed emotions between strategic partners.⁴⁸ It also led the Ministry of Foreign Affairs of Azerbaijan to formally protest this violation of the Azerbaijani border.⁴⁹ Khalaf Khalafov, the Azerbaijani Deputy Foreign Minister and Special Representative of the President of Azerbaijan on border and Caspian Sea issues, described the event as a "provocation against the sovereignty and territorial integrity of Azerbaijan."⁵⁰ His position in relation to the issue of Keshikchi Dag is that "any religious-cultural or any other non-legal fact cannot be the basis for the delimitation of state borders."⁵¹

In October, the Georgian Church said it would not tolerate the construction of a new border post by Azerbaijan on the disputed territory. They called upon the Grand Mufti of the Caucasus to mediate in this difficult situation.⁵² According to Azerbaijan, the border post was intended to further protect historical and cultural heritage of the Azerbaijani people.⁵³ In the same month, the Georgian Prime Minister (PM) Giorgi Gakharia launched his tour to neighboring countries by first visiting Azerbaijan. He told the Azerbaijani President that the "visit will once again show our allies and friends that there are no problems between the two countries which have not been settled in a friendly and brotherly manner."⁵⁴ They openly discussed the border issue and the Georgian PM stated that the issue must be resolved considering the national



interests of both countries, cultural heritage and the church interests.⁵⁵

The governments in Baku and Tbilisi do everything possible to avoid any tensions over the monastery complex.⁵⁶ Both understand that irresponsible comments on the issue might serve the interests of third parties, who could benefit from their strained relations.⁵⁷

The significance of the monastery complex

As stated earlier, the significance of the monastery complex to Georgia is predominantly related to its religious heritage recognized by the UNESCO. Azerbaijan has been reluctant to accept Georgia's repeated offer of a similar sized territory elsewhere along the border in exchange for sovereignty over the monastery complex.⁵⁸ Baku has a number of reasons that could explain such reluctance. One is related to the loss of 20% of the country's territory – the Nagorno-Karabakh region and seven adjacent districts – due to the ongoing territorial conflict with Armenia. This has made the Azerbaijani government uneasy about any territorial concessions.⁵⁹ Another reason is the historical case for sovereignty over Nagorno-Karabakh.⁶⁰ Azerbaijan, being successor state to Caucasian Albania, has been pushed to further embrace its

Christian past despite its predominantly Muslim population.⁶¹ Some say that Azerbaijan is building a European-style multicultural nation and the David Gareja monastery complex reinforces Azerbaijani identity as a nation of Christians, Muslims and others.⁶² The most important reason, however, probably is the strategic location of the complex, at a high level ground only 30 miles from the border with Armenia.⁶³

In addition, Azerbaijan's involvement in the war with Armenia, has cast a shadow on its border with Georgia.⁶⁴ Azerbaijani forces placed mines on the frontier with Georgia, including within Georgian territory, during the 1992-1994 Armenia-Azerbaijan war.⁶⁵ The complexity of the border problem is further compounded by several hundred thousand Azerbaijanis living in Georgia.⁶⁶

Despite this, the border between Azerbaijan and Georgia is considered as the most stable in the region.⁶⁷ Both countries having more serious territorial disputes to settle, delimiting the border between them has never been a high priority.⁶⁸ Instead, they are focusing their efforts on building "the most robust economic and strategic partnership between any two states in the region."⁶⁹ Since the collapse of the Soviet Union, Azerbaijan has completed a full demarcation of its borders only with Russia.⁷⁰ Georgia has only demarcated its border with Turkey.⁷¹

Third Parties Concerned and Wider Implications

The Russian factor

The dispute over David Gareja did not occur in isolation. In June 2019, mass protests swept the capital of Georgia over a Russian parliamentarian occupying the chair of the Speaker of the Georgian parliament, resulting in the latter's resignation.⁷² This incident led the President of Russia "to go on a well-rehearsed rant against Georgia."⁷³ Flights were then stopped between Russia and Georgia. A possible ban on Georgian wine imports and restrictions on cross-border transfers had also been mooted. Vladimir Putin's decision to hold back on sanctions has proved interesting.⁷⁴

Russia's logic is obvious, i.e. control over Georgia and Azerbaijan means control over the east-west corridor, supporting ethnic separatism and coup attempts.⁷⁵ Georgia is perceived by Russia as the easiest to manipulate.⁷⁶ This is due to its "deplorably polarized political landscape",⁷⁷ resulting in Russian 'hybrid tactics' being more frequently deployed in Georgia.⁷⁸ Some experts point out that after a number of years of uninterrupted Georgian Dream Party's (GD) rule, the public attitude toward this political faction has changed drastically. The growing uncertainty on the part of the majority of Georgians over the ruling party's sincerity in pursuing a pro-Western policy and absence of any plans to capitulate to Moscow is cited as a major factor in the GD's drop of popularity.⁷⁹ Some go as far as to suggest that the recent developments in relation to the border issue and increasing Georgian nationalist rhetoric are another method by GD to distract the population from other more significant issues.⁸⁰ Meanwhile, the Georgian Orthodox Church, which is known to be one of the centers Moscow has focused on for influence in Georgia, is preparing for a transition of power from the 87-year old Patriarch to his yet to be appointed successor.⁸¹ Some have the view that Georgia and Azerbaijan stand to gain from the border dispute.⁸²

Nevertheless, Russia's 'soft power' is actively present in both countries. It enhances it in Georgia through local pro-Russian NGOs that seek to promote, among other things, an anti-Turkish narrative. It encourages the idea that it is better to be under Russian influence than being part of the Islamic state's expansion.⁸³ In Azerbaijan the absence of Western-led media and educational opportunities serves Russia's interest. The lack of government strategy in these areas risks allowing Russian-led and pro-Russian outlets to monopolize the media.⁸⁴ Some experts suggest that the growing number of Azerbaijani students in Russian universities will support integration with Russia rather than with the West. Ultimately, policymaking will be influenced through their presence in public positions and in government.⁸⁵

The West

The EU is overwhelmed by internal problems, some of its own making⁸⁶ and the US is focusing more on international order in general. The US views developments in the Eurasian region through the perspective of the ambitions of Russia, Iran, and Turkey, treating the Caucasus, including the South Caucasus region, as parts of larger geopolitical puzzles (i.e. the Greater Middle East, Wider Black Sea region, energy policy and democratization.)⁸⁷

The Azerbaijani-Georgian strategic partnership is of paramount importance to the West. This partnership is crucial for the West's access to Central Asia and the continued independence of Central Asia and the Caucasus.⁸⁸ The long-proposed Trans-Caspian Gas Pipeline (TCGP) has a real potential of being "a catalyst for potential changes that could affect the structure of the international system for decades to come."⁸⁹ The TCGP, while driving economic growth and promoting regional stability, at the same time, limits both Chinese and Russian influence in Central Asia.⁹⁰ China also has a stake in the stability of the Azerbaijan-Georgian relations. The partnership is important for the East-West continental trade route which connects Europe with Asia.⁹¹

At the same time, the West also contributes to the weakening of the partnership. It 'plays favorites' by explicitly dividing regional states into 'better' and 'worse'.⁹² This approach may have been intended as a form of 'carrot and stick', but there is no evidence it has worked. To the contrary, the main effect has been to alienate those countries categorized as 'worse'.⁹³ Instead of nurturing and supporting the strategic link between the two, as used to be the case, the West has informally challenged them over their close ties. They consider Azerbaijan less democratic and therefore less deserving of support.⁹⁴ However, in doing so, the West risks accelerating Russian influence in Azerbaijan.⁹⁵

Possible Armenian trace?

The 'Armenian separatism' factor was also cited as a core element in the border dispute by some.⁹⁶ The chairman of the National Congress of Georgian Azerbaijanis "accused the Armenian lobby in Georgia of contributing directly to the provocations and tensions at the border."⁹⁷

The Azerbaijani-Georgian strategic partnership is of paramount importance to the West. This partnership is crucial for the West's access to Central Asia and the continued independence of Central Asia and the Caucasus.

Some Armenians have suggested the David Gareja case is a “Karabakh in miniature.” They also suggest there are a great number of Georgian and Armenian inscriptions preserved in the monastery complex.⁹⁸ With some warning “Armenia should only be concerned with Georgia’s close partnership with Turkey and Azerbaijan, and should strive to minimize the influence of a third country on the [Armenia-Georgia] bilateral agenda.”⁹⁹

Potentially Dangerous Consequences

The strategic partnership between Azerbaijan and Georgia did not emerge by default. During the period of transition to independence, Georgian nationalists harbored considerable anti-Muslim and anti-Azerbaijan feelings. This led to violent incidents in an area in Georgia heavily populated by ethnic Azerbaijanis.¹⁰⁰ The leadership of both countries then transformed their complex relationship into a strategic partnership. It was clearly understood by both presidents that the security of Georgia and Azerbaijan is indivisible.¹⁰¹ Their successors managed to further strengthen this partnership, making the State Oil Company of Azerbaijan (SOCAR) the biggest foreign investor in Georgia.¹⁰² Some Georgians, including GD-linked politicians, often complain of the “allegedly heavy-handed behavior of SOCAR.”¹⁰³ The main opposition parties, however, acknowledge the positive role of the oil company as the largest taxpayer in the country.¹⁰⁴ In turn, Azerbaijanis complain of the “instability and unreliability of Georgian politics.”¹⁰⁵

Propaganda and further bolstering of anti-Islam, anti-Turkish, and anti-Azerbaijan forces in Georgia is the most potentially dangerous consequence of the border dispute. Local voices warned that Georgia is becoming overly dependent on Azerbaijan and Turkey.¹⁰⁶ This was further exacerbated with the Baku and Ankara’s decision to invite Russia and not Georgian representatives to an important meeting about modifying the Baku-Tbilisi-Kars (BTK) railway project. Georgia’s absence at the meeting “was perceived as ‘humiliation’ by the country’s stronger and richer neighbors.”¹⁰⁷

Similarly anti-Georgia sentiments expressed in Azerbaijan and the Azerbaijani public became increasingly focused on the discussions over the border issue.¹⁰⁸ Thus, the issue of David Gareja/ Keshikchi Dag was no longer solely a topic of high-level dialogue.

Bound by Joint Projects

Azerbaijan and Georgia form the east-west axis connecting the Black Sea to the Caspian Sea.¹⁰⁹ There are large infrastructural projects involving both countries, including transit pipelines through which Azerbaijan’s oil

and gas is exported to the world. These include the Baku-Supsa and Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) oil pipelines, the South Caucasus Pipeline (SCP) System¹¹⁰ and the Trans-Caspian Gas Pipeline (TCGP). Joint transportation-related projects include the BTK railroad, the Caspian Sea-Black Sea International Transport Corridor (ICT-CSBS) and the Lapis Lazuli transregional transit transport corridor (the Turkey-Georgia-Azerbaijan-Turkmenistan-Afghanistan transit corridor).¹¹¹

Both countries rely heavily on their strategic partnership. If one fails, so does the other.¹¹² This is particularly relevant given the partnership is no longer supported by personal friendship between the leaderships of both countries. Some go as far as to suggest the partnership between the two is considered simply as “a marriage of convenience.”¹¹³

Conclusion: *Status quo* as a way forward?

The relationship between Azerbaijan and Georgia and the West is crucial at this time given the edginess of Western relations with Russia and Iran. Some experts suggest that the EU and US must press Azerbaijan and Georgia to continue to meet on the border issue until it is resolved.¹¹⁴ Both Georgia and Azerbaijan recognize the importance of mutually beneficial economic relations. However, both are facing more pressing problems. These challenges are the countries’ ongoing conflicts between Russia and Georgia over Abkhazia and South Ossetia and the Armenia-Azerbaijan Nagorno-Karabakh conflict.¹¹⁵ The experts also suggest “the pressure will be on both sides to avoid setting a precedent (i.e. border adjustments) that they can’t live with within these more significant conflicts.”¹¹⁶

Several options have been discussed and offered by Georgia to bring a solution to the border issue. For the reasons highlighted earlier any territorial exchange would appear not possible. Azerbaijan’s firm position is that there is no room for such exchange.¹¹⁷ However, some still do not exclude the possibility of territorial exchange, provided it is equitable.¹¹⁸

One option is to lease a different area of Georgia to Azerbaijan for their use for some years. Georgia would retain freedom of movement in the monastery complex, while it would remain part of Azerbaijan. Another option includes the area of the monastery complex becoming a tax-free zone.¹¹⁹

Possibly the most attractive solution is the creation of a common historical and cultural reserve. This will bring people together, pilgrims and tourists from across the world.¹²⁰ The initiative came from a group of Georgian scientists who believe cultural monument status would ease tensions, as both countries would receive economic

and other benefits.¹²¹ This solution was strongly opposed by Georgia's most influential and respected Church. The Church believes all the evidence points to Udabno and Chichkhituri monasteries located on the Georgian territory.¹²²

Governments in Azerbaijan and Georgia are facing internal challenges. Political opposition in Azerbaijan accuses the government of being too soft. Georgians do not believe in any kind of compromise in order to settle the disagreement over the border.¹²³ Nevertheless, both cannot afford to escalate tensions with one another. For Georgia, any serious deterioration in their relationship with Azerbaijan is likely to have devastating economic, political, and geopolitical consequences. This is due to Georgia's weakening democracy, growing internal polarization and the fragile domestic climate.¹²⁴ Moreover, Georgia is lacking a leader who can successfully lead the negotiation process. For Azerbaijan the president is fully in charge of the political processes.¹²⁵ However, losing its access route to Turkey, Russia, the Black Sea, and Europe would mean halting international mega-projects and di-

minishing Azerbaijan's strategic geopolitical stance.¹²⁶

The future of all western interests is tied up in the security and stability of the South Caucasus.¹²⁷ With the realization of important joint transportation and pipeline projects the region will continue to grow, inviting more lucrative international projects. Such projects are vital for "Europe's post-COVID economic recovery, when environmental considerations are expected to be even more present in decision-making than before the pandemic."¹²⁸

"There are already too many disputes and problems in the South Caucasus. A dispute between Azerbaijan and Georgia is neither necessary, nor inevitable, nor in anyone's interest."¹²⁹ Having survived alongside difficult neighbors and the ongoing transition from Soviet totalitarianism, both Georgia and Azerbaijan must continue to protect their strategic partnership.¹³⁰ Both must continue to support each other and mutually respect the current *status quo* in the case of David Gareja/ Keshikchi Dag. This seems tenable, at least for now while the process of delimitation and demarcation of the border is continued through dialogue and consultation.

Endnotes

- James Nixey, 'Contours of Conflict and Prognosis in the Eastern Neighbourhood' Chatham House (London, December 2018) <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/James%20Nixey%20Europe%20Neighbourhood%20text.pdf>>utm_source=Chatham%20House&utm_medium=email&utm_campaign=10105129_Publication%20Alert%20James%20Nixey%20Europe%20Neighbourhood%2007122018&dm_i=1S3M,60L61,50FY88,NL166,1> accessed 19 June 2020
- Richard Kauzlarich and David J Kramer, 'Only Moscow benefits from rising Tbilisi-Baku tensions' (OC Media, 30 July 2019) <<https://oc-media.org/opinions/opinion-only-moscow-benefits-from-rising-tbilisi-baku-tensions/>> accessed 19 June 2020
- Benyamin Poghosyan, 'Special but not quite strategic' (Commonspace.eu, 12 March 2020) <https://commonsplace.eu/index.php?m=23&news_id=5426&lng=en&fbclid=IwAR0_Q_rn1eiLr_upXTReSGqWQYVdmirhZQ6LYYjGh1CN-Q93ie7jfgTLOW> accessed 19 June 2020
- Seymur Kazimov, 'Azerbaijan and Georgia: Disputed Border' (News.Az, 12 March 2011) <http://www.aina.org/ata/20110311201011.htm?fbclid=IwAR3PT0W41TuvGzHbI-QZILcmXuMpJdmsF5msd_MXsiTrjIMPT1pYRce3lsw> accessed 20 June 2020
- Miro Popkhadze, 'Georgia and Azerbaijan's David Gareja Monastery Conundrum' Foreign Policy Research Institute (FPRI) (Philadelphia, 14 June 2019) <<https://www.fpri.org/article/2019/06/georgia-and-azerbaijans-david-gareja-monastery-conundrum/>> accessed 20 June 2020
- Svante E. Cornell, 'Are Georgia-Azerbaijan Relations at Risk?' The Central Asia – Caucasus Institute (CACI) Analyst (30 July 2019) <<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13583-are-georgia-azerbaijan-relations-at-risk?.html>> accessed 20 June 2020
- Kauzlarich and Kramer (n 2)
- 'Economic Relations Between Georgia and Azerbaijan to be Discussed at a Meeting of the Intergovernmental Commission' *The Journal of Turkish Weekly* (Ankara, 12 December 2011) cited in Zaur Shiriyev and Kornely Kakachia, 'Azerbaijani-Georgian Relations: The Foundations and Challenges of the Strategic Alliance' [2013] 7-8 Center for Strategic Studies (SAM) 26
- Paul Goble, 'Azerbaijan and Georgia Still Cannot Agree on Border', (The Jamestown Foundation's Eurasia Daily Monitor (EDM), 25 September 2018) <<https://jamestown.org/program/azerbaijan-and-georgia-still-cannot-agree-on-border/>> accessed 20 June 2020
- Cornell (n 6)
- ibid.
- Zaur Shiriyev and Kornely Kakachia, 'Azerbaijani-Georgian Relations: The Foundations and Challenges of the Strategic Alliance' [2013] 7-8 Center for Strategic Studies (SAM) 28
- Cornell (n 6)
- Kauzlarich and Kramer (n 2) and Cornell (n 6)
- 'Georgian, Azeri Officials Engage in War of Words over Border' (Civil Georgia, 4 April 2007) <<https://old.civil.ge/eng/article.php?id=14908>> accessed 2 July 2020
- An inventory of those properties which each State Party intends to consider for nomination*
- 'David Gareji Monasteries and Hermitage', UNESCO <<https://whc.unesco.org/en/tentativelists/5224>> and 'Centures-old frescoes of Georgia's Davit Gareji complex damaged again' (Georgian Journal, 23 May 2018) <<https://www.georgianjournal.ge/culture/34509-centuries-old-frescoes-of-georgias-davit-gareji-complex-damaged-again.html>> accessed 2 July 2020
- Fuad Chiragov, 'Ancient Christian Site Straddling Azerbaijani-Georgian Border Highlights Problems Linked to Incomplete Delimitation of Shared Frontier' (EDM, 14 May 2019) <<https://jamestown.org/program/ancient-christian-site-straddling-azerbaijani-georgian-border-highlights-problems-linked-to-incomplete-delimitation-of-shared-frontier/>> and 'President Ilham Aliyev Signs Orders to Establish "Atashgah Temple", "Khynalyg" and "Keshikchidag" Conservation Areas (Azerbaijan State News Agency (AZERTAC), 19 December 2007) <<https://azertag.az/en/xeber/france-571411>> accessed 2 July 2020

- 19 Giorgi Menabde, 'Azerbaijan and Georgia Narrowly Avoid Fresh Border Conflict' (EDM, 6 June 2019) <<https://jamestown.org/program/azerbaijan-and-georgia-narrowly-avoid-fresh-border-conflict/>> accessed 1 July 2020
- 20 *Chiragov* (n 18)
- 21 *Kazimov* (n 4)
- 22 *Chiragov* (n 18)
- 23 *Shiriyev* and *Kakachia* (n 12)
- 24 *Kauzlarich* and *Kramer* (n 2)
- 25 *Cornell* (n 6)
- 26 'Georgian president to visit Azerbaijan to strengthen political, cultural ties' (Agenda.ge, 26 February 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/529>> accessed 28 June 2020
- 27 'Georgian President meets Azerbaijani President Ilham Aliyev on first regional visit' (Agenda.ge, 27 February 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/542>> accessed 28 June 2020
- 28 *Agenda.ge* (n 27)
- 29 *ibid.*
- 30 Vladimir Rozanskiy, 'Georgian "crusade" in Azerbaijan' (AsiaNews.it, 30 May 2019) <[http://www.asianews.it/news-en/Georgian-"crusade-in-Azerbaijan-47154.html](http://www.asianews.it/news-en/Georgian-)> accessed 28 June 2020
- 31 *Cornell* (n 6)
- 32 *ibid.* *Words or behavior that are a social mistake or not polite.* Cambridge Dictionary <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/faux-pas>> accessed 28 June 2020
- 33 *ibid.*
- 34 *ibid.*
- 35 *Popkhadze* (n 5)
- 36 Ulvi Ahmedli, 'Small problems can cause big troubles' (Eurasia Diary (ED), 10 May 2019) <<https://ednews.net/en/news/specialist-view/366018-small-problems-can-cause-big-troubles>> accessed 29 June 2020
- 37 *Popkhadze* (n 5)
- 38 *Kauzlarich* and *Kramer* (n 2)
- 39 'President Aliyev's special representative about crime against Azerbaijan on border with Georgia' (Azeri Daily, 16 July 2019) <<http://azeridaily.com/politics/49358>> accessed 1 July 2020
- 40 *Menabde* (n 19)
- 41 *ibid.*
- 42 *ibid.*
- 43 *ibid.*
- 44 *ibid.*
- 45 *Cornell* (n 6)
- 46 *ibid.*
- 47 *ibid.*
- 48 *Kauzlarich* and *Kramer* (n 2)
- 49 *ibid.*
- 50 *ibid* and *Azeri Daily* (n 39)
- 51 *Azeri Daily* (n 39)
- 52 'Georgian patriarch addresses Caucasus Muslim Board chair over Azerbaijan's 'unclear actions' in David Gareji' (Agenda.ge, 9 October 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/2709>> accessed 2 July 2020
- 53 'Azerbaijan opens new border post on territory of Georgia's David Gareji monastery complex' (Agenda.ge, 7 October 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/2688>> accessed 2 July 2020
- 54 'Georgian PM Gakharia to visit Azerbaijan, Armenia, Turkey this month' (Agenda.ge, 8 October 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/2705>> and 'Georgian PM to Azerbaijani president: 'our meeting once again shows allies, rivals that we've no unsettled issues'' (Agenda.ge, 9 October 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/2713>> accessed 2 July 2020
- 55 'PM Gakharia announces reopening of David Gareji monasteries to Georgian clerics after meeting with Aliyev' (Agenda.ge, 10 October 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/2723>> accessed 2 July 2020
- 56 *Shiriyev* and *Kakachia* (n 12)
- 57 *ibid.*
- 58 *Cornell* (n 6)
- 59 *ibid.*
- 60 *ibid.*
- 61 *Chiragov* (n 18)
- 62 *Menabde* (n 19)
- 63 *Cornell* (n 6)
- 64 *Goble* (n 9)
- 65 *Cornell* (n 6) and Bradley Jardine, 'Azerbaijani-Georgia border dispute a political, and literal, minefield' (EurasiaNet, 19 September 2018) <<https://eurasianet.org/azerbaijan-georgia-border-dispute-a-political-and-literal-minefield>> accessed 2 July 2020
- 66 *Kauzlarich* and *Kramer* (n 2)
- 67 Ilgar Hasanli, 'Features for formation of the borders of Azerbaijan' Center for National and International Studies (publication date unavailable) cited in Zaur Shiriyev and Kornely Kakachia, 'Azerbaijani-Georgian Relations: The Foundations and Challenges of the Strategic Alliance' [2013] 7-8 Center for Strategic Studies (SAM) 28
- 68 Giorgi Lomsadze, 'Georgia, Azerbaijan feud over border monastery' (EurasiaNet, 2 May 2019) <<https://eurasianet.org/georgia-azerbaijan-feud-over-border-monastery>> accessed 2 July 2020
- 69 *Lomsadze* (n 68)
- 70 *Chiragov* (n 18)
- 71 'Renewed Georgia-Azerbaijani border demarcation commission resumes talks' (Agenda.ge, 14 May 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/1278>> accessed 3 July 2020
- 72 *Cornell* (n 6) and 'Who is the Russian Orthodox communist who provoked protests in Tbilisi?' (JAMnews, 21 June 2019) <<https://jam-news.net/who-is-the-russian-orthodox-communist-who-provoked-protests-in-tbilisi/>> accessed 5 July 2020
- 73 *Cornell* (n 6)
- 74 Holly Ellyatt, 'Tensions between Russia and Georgia are on the rise again: Here's why it matters' (CNBC, 11 July 2019) <<https://www.cnbc.com/2019/07/11/russia-and-georgia-tensions-are-rising-heres-why-and-why-it-matters.html>> accessed 5 July 2020
- 75 *Cornell* (n 6)
- 76 *ibid.*
- 77 'German Ambassador's Remarks Stir Controversy in Georgia' (Civil Georgia, 29 June 2020) <<https://civil.ge/archives/357570?fbclid=IwAR24-fj1vBzSArXOjjid-MDoHe3oJAURmo15MSwBHHnMG9oIDwEOH-8mg2UY>> accessed 5 July 2020
- 78 *Cornell* (n 6)
- 79 Giorgi Menabde, 'Georgian Government Faces Worst Crisis Since 2012' (EDM, 24 June 2019) <<https://jamestown.org/program/georgian-government-faces-worst-crisis-since-2012/>> accessed 5 July 2020
- 80 Fuad Shahbazov, 'The Georgian-Azerbaijani Monastery Dispute and Implications for the South Caucasus Region' (The Program on New Approaches to Research and Security (PONARS) in Eurasia, September 2019) <http://www.ponarseurasia.org/memo/georgian-azerbaijani-monastery-dispute-and-implications-south-caucasus-region?fbclid=IwAR0JiKEy5Pm2FhNgx8vWXmiTWWwUj_nLYr-s033rF-SgVqIQQ0vz7t_YG09E> accessed 5 July 2020
- 81 *Cornell* (n 6)
- 82 Henry Kamens, 'Media Spin Makes David Gareja Monastery a "Flashpoint for False Flag"' (New Eastern Outlook (NEO), 7 August, 2019) <<https://journal-neo.org/2019/08/07/media-spin-makes-david-gareja-monastery-a-flashpoint-for-false-flag/>> accessed 5 July 2020

- 83 Eka Janashia, 'Russia Enhances Soft Power in Georgia through Local NGOs' (CACI Analyst, 24 June 2015) <<https://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/13243-rujssia-enhances-soft-power-georgia-local-ngos.html>> accessed 5 July 2020
- 84 Zaur Shiriyev, 'Azerbaijan's Relations with Russia Closer by Default?' Chatham House (London, March 2019) 30
- 85 *Shiriyev* (n 84)
- 86 *Nixey* (n 1)
- 87 Sergey M. Markedonov and Maxim A. Suchkov, 'Russia and the United States in the Caucasus: cooperation and competition' [2020] *Caucasus Survey* 4
- 88 *Cornell* (n 6)
- 89 Matthew Bryza, 'US foreign policy and Euro-Caspian energy security: The time is now to build the Trans-Caspian Pipeline' (Atlantic Council, 12 June 2020) <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/us-foreign-policy-and-euro-caspian-energy-security-the-time-is-now-to-build-the-trans-caspian-pipeline/?fbclid=IwAR0DnzwVbexaK8SN0ZXV_bp3_UzrMbkqDwOrUzLjyEZK616R4TG5oFG8c> accessed 5 July 2020
- 90 *Bryza* (n 89)
- 91 *Cornell* (n 6)
- 92 *ibid.*
- 93 *ibid.*
- 94 *ibid.*
- 95 *Shiriyev* (n 84)
- 96 *Shahbazov* (n 80)
- 97 *Shahbazov* (n 80) and Ramella Ibragimkhalilova, 'Za provokatsiiami vokruq Keshikchidag stoiat armiame' [Armenians stand behind the provocations around Keshikchidag] (*Oxu.Az*, 23 July 2019) <<https://ru.oxu.az/politics/322537>> accessed 5 July 2020
- 98 Aris Ghazinyan, 'Karabakh in Miniature: Georgia and Azerbaijan fail to solve Davit Gareja monastery dispute' (ArmeniaNow.com, date unavailable) <<http://www.acc.org.uk/karabakh-in-miniature-georgia-and-azerbaijan-fail-to-solve-davit-gareja-monastery-dispute/>>
- 99 Mane Babajanyan, 'Nikol Pashinyan's recent Visit to Georgia: Prospects for the Development of bilateral Relations' (*Caucasus Watch*, 25 May 2020) <https://caucasuswatch.de/news/2733.html?fbclid=IwAR3z9cc6W1vdlotcKpQmGqJqaHoxEszFqm0oShhQhr2TCL-2NH-xqx_tECw> accessed 5 July 2020
- 100 *Cornell* (n 6)
- 101 *ibid.*
- 102 *Shahbazov* (n 80)
- 103 *Cornell* (n 6)
- 104 *Shahbazov* (n 80)
- 105 *Cornell* (n 6)
- 106 *Menabde* (n 19) and *Chiragov* (n 18)
- 107 *Menabde* (n 19), Giorgi Menabde, 'Russia Tries to Bog Down the Anaklia Deep Sea Port Project' (EDM, 20 May 2019) <<https://jamestown.org/program/russia-tries-to-bog-down-the-anaklia-deep-sea-port-project/>> and Azad Garibov, 'Russia Eyes Joining BTK Railway Across South Caucasus' (EDM, 16 May 2019) <<https://jamestown.org/program/russia-eyes-joining-btk-railway-across-south-caucasus/>> accessed 6 July 2020
- 108 *Popkhadze* (n 5)
- 109 *Cornell* (n 6)
- 110 The Baku-Tbilisi-Erzurum gas pipeline, following construction of the BTC, became the SCP and was the first building-block of the Southern Gas Corridor (SGC), with the pipeline having the potential to be connected to Turkmen producers through the planned Trans-Caspian Gas Pipeline (TCGP). The SGC is an initiative of the European Commission, aimed at reducing Europe's dependency on Russian gas, and consists of the SCP, the Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline (TANAP), and the Trans Adriatic Pipeline (TAP). "Thanks to this development, gas produced in Azerbaijan has already reached Albania and will soon reach Italy." *Bryza* (n 89)
- 111 Fuad Shahbazov, 'New Caspian-Black Sea Transit Corridor Boosts Geostrategic Importance of South Caucasus' (EDM, 3 April 2019) <https://jamestown.org/program/new-caspian-black-sea-transit-corridor-boosts-geostrategic-importance-of-south-caucasus/?fbclid=IwAR0Bp-skPA9hV5uFGi3_D2HfoNqif6xEZS_BXaV9T_qZgDjWDwZwZV9yedwg>, 'Georgia, Romania, Azerbaijan, Turkmenistan launch new transport corridor' (Agenda.ge, 4 March 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/581?fbclid=IwAR0NeVp9VovcZNZ6uOxUx9dGlopmsSpsHh9HKZdypPEwESGicATH2XJ8hYlk>>, Naghi Ahmadov, 'Afghanistan – Turkmenistan – Azerbaijan – Trilateral Cooperation: The Lapis-Lazuli Corridor Gains New Momentum' (*News.Az*, 8 July 2020) <https://news.az/news/afghanistan-turkmenistan-azerbaijan-trilateral-cooperation-the-lapis-lazuli-corridor-gains-new-momentum?fbclid=IwAR0kO748royvYuvtz3iSDzDmSAKe_JOgJdOo-2G-8Qy7E_mEr0QKBeshqZM> and Fuad Shahbazov 'Lapis Lazuli: A New Transit Corridor to Link Asia and Europe via the South Caucasus' (EDM, 30 November 2017) <<https://jamestown.org/program/lapis-lazuli-new-transit-corridor-link-asia-europe-via-south-caucasus/>> accessed 11 July 2020
- 112 *Cornell* (n 6)
- 113 *Popkhadze* (n 5)
- 114 *Kauzlarich* and *Kramer* (n 2)
- 115 *ibid.*
- 116 *ibid.*
- 117 Diana Petriashvili and Rovshan Ismayilov, 'Georgia, Azerbaijan debate control of ancient monastery's territory' (*EurasiaNet*, 3 November 2006) <<https://www.refworld.org/docid/46a4854dc.html>> accessed 6 July 2020
- 118 Mzia Peresishvili, 'Prezident Zourabichvili v Baku: o tolerantnosti i granite' [President Zourabichvili in Baku: on tolerance and the border] (*Ekho Kavkaza*, 27 February 2019) <<https://www.ekhokavkaza.com/a/29794485.html>> accessed 11 July 2020
- 119 *Kazimov* (n 4)
- 120 *Ahmedli* (n 36)
- 121 'Georgian patriarchate against making disputed section of David Gareji transboundary protected area' (Agenda.ge, 9 December 2019) <<https://agenda.ge/en/news/2019/3354>> accessed 6 July 2020
- 122 *Agenda.ge* (n 121)
- 123 *Kauzlarich* and *Kramer* (n 2)
- 124 *Popkhadze* (n 5) and 'NGO: 'only 3 of 12 institutions highly assessed in corruption prevention, facilitating democratic governance in Georgia' (Agenda.ge, 26 June 2020) <https://agenda.ge/en/news/2020/2034?fbclid=IwAR0VSeRBwmOdAr1NmhNtQhZKJl2DjxWJcDgna4PntLr2EH32L5NmiPO1_UQ> accessed 11 July 2020
- 125 *Popkhadze* (n 5)
- 126 *ibid.*
- 127 *Cornell* (n 6)
- 128 *Bryza* (n 89)
- 129 'A monastery that has become a flashpoint' (Commonspace.eu, 16 July 2019) <https://commonsplace.eu/index.php?m=23&news_id=5219&lng=eng&fbclid=IwAR3R4Jmew6Ub0ZSyhp7TRiPVj-X_iGz2jrpHBH3TGt6MDLYLzkgT9hFnOnY> accessed 6 July 2020
- 130 '2020 parliamentary elections in Azerbaijan and Georgia will define the region for the coming decade' (Commonspace.eu, 13 December 2019) <https://commonsplace.eu/index.php?m=23&news_id=5350&fbclid=IwAR05-F52LyQEZdflmuD21XSYDqs8NA8eYDcj42kCBLKU-OVYwLi5Nm1tbHQ> accessed 6 July 2020

RUSYA'NIN KUZEY KAFKASYA, GÜNEY KAFKASYA, KIRIM VE UKRAYNA'DA ÇIKARDIĞI SAVAŞLARIN GERİ PLANINDA NE VAR?

Moskova'nın 1991 sonrasında bölgede uyguladığı siyaset, Rusya'nın bölgedeki önceliklerinin asırlar geçmesine rağmen değişmediğini de gözler önüne sermektedir.

Fethi Kurtiy Şahin

Araştırma Görevlisi, Bölge Çalışmaları ABD, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve Sovyetler Birliği'nin yıkılması, Birliğin merkezî kontrol mekanizmaları ve baskıcı uygulamaları ile siyasetin dışına ittiği; bu sebeple Birlik bir aradayken gündemde yer bulamayan pek çok meselenin gün yüzüne çıkmasına sebep olmuştur. Bu meseleler günümüz Avrasya coğrafyasında tartışılan ve bölgedeki aktörlerin zaman zaman uğrunda çatıştığı temel sorunlar haline almıştır. Soğuk Savaş sırasında oluşturulan dengelerin de yıkıldığı bu dönem, eski Sovyet coğrafyasında ortaya çıkan aktörlerin dünya ile yeni ilişkiler kurmaya başladığı adeta yeni bir çağ olmuştur.

Karadeniz de böylelikle yeni aktörler arasında çok değişkenli ilişkilerin şekillenmeye başladığı ve hatta kanlı çatışmaların yaşandığı bir bölgeye dönüşmüştür. Rus-Çeçen Savaşı, Rus-Gürcü Savaşı, Kırım'ın işgali ve yasadışı ilhaki son derece kritik vakalar olmanın yanı sıra bizlerin bölgeyi anlamamıza yardımcı olacak önemli örneklerdir. Bu çatışmaların ve bölgedeki dönüşümün anlaşılması için yaşanan olaylara daha yakından bakmak faydalı olacaktır. Bunun için, bölgedeki temel mücadele konularının tarihsel derinliğini hatırlamak da gereklidir. Zira, Moskova'nın 1991 sonrasında bölgede uyguladığı siyaset, Rusya'nın

bölgedeki önceliklerinin asırlar geçmesine rağmen değişmediğini de gözler önüne sermektedir. Bu sayede 1991'den 2014'e kadar devam eden süreci daha bütüncül bir şekilde kavramamız mümkün olabilir.

Karadeniz ve Kırım Rusya İçin Ne İfade Eder?

Dünya üzerinde en büyük yüzölçümüne sahip devlet durumundaki Rusya Federasyonu'nun, Baltık Denizi, Barents Denizi ve Pasifik Okyanusu gibi büyük denizlere ve su yollarına erişimi vardır. Ancak, bu durum Rusya'yı tarihinin hiçbir döneminde bir deniz devleti haline getirememiştir. Çünkü, Rusya'nın bu bölgelerdeki limanları bölgelerin iklim yapısı, Rus limanlarının dezavantajlı konumları ve önemli ticaret rotalarına olan uzaklıkları sebebiyle Rusya'nın ekonomik ve stratejik ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olmuşlardır. Türkiye'de 'sıcak denizlere inme politikası' olarak bilinen Rus politikası, bu sebeplerden ötürü 'su yollarına erişim ihtiyacı' sebebiyle ortaya çıkmıştır. Rusya bu ihtiyacın çözümünü, kendisi için Akdeniz ve dünya ticaretine en yakın çıkış olarak gördüğü ve hemen güneyinde yer alan Karadeniz'de bulabi-



leceğine inanmış ve bu bölgeyi kontrol etmek ve elinde tutmak için askeri, ekonomik ve siyasi politikalar geliştirmiştir. Bu bölgenin kalbi Kırım yarımadası ve Karadeniz'in Hazar'a açılan kapısı Kafkasya, Rusya'nın özellikle yer edinmek istediği bölgeler olmuşlardır.

Kırım'ın Karadeniz ticaretindeki yeri ve bölgenin güvenliği için önemi tarih boyunca çok değişmemiştir. Ukrayna'nın güneyindeki bereketli tarım alanlarına yakınlığı, kuzey-güney ekseninde geleneksel nehir ticaretinin Karadeniz'e açılma yollarını kontrol eden konumu, Akdeniz'e giden ticaret yollarının hemen hepsine sahip olduğu erişimi ve Kıbrıs adasının hemen hemen üç katı büyüklüğündeki geniş yüzölçümü ile Kırım, Karadeniz'deki en önemli askeri ve ticari üs konumundadır. Kafkasya, yüksek dağları ve bu dağların konumu sebebiyle Kırım gibi ticari merkez olmaya elverişli bir coğrafyaya sahip olmasa bile kuzeyinden ve güneyinden geçen canlı ticaret yollarına onlardan faydalanacak kadar da yakındır. Bunun yanında Kafkasya'nın Azak Denizi, Karadeniz ve Hazar Denizi'nin ortasında korunaklı bir kontrol merkezi rolü oynadığını, Karadeniz'den Hazar'a ve oradan da Orta Asya'ya açılan yolları tutan bir kale durumunda olduğunu da söylemek mümkündür. Bu avantajlarının yanında Kafkasya, Rusya'nın güneyinden gelebilecek tehditlere karşı yaslanabileceği dağlık, doğal bir sınır bölgesi karakteri de taşımaktadır.¹ Rusya İmparatorluğu yaptığı önemli askeri ve ekonomik reformlar sayesinde 18. yüzyıl itibarıyla Karadeniz ve Kafkasya üzerindeki baskısını arttırmış ve 1783 senesinde Kırım'ı ilhak etmiştir. Bu ilhakin hemen arkasından asırlardır Anadolu ve Akdeniz ile canlı bir ticaret

içinde olan geleneksel limanlar kapatılmıştır. Bunların yerine günümüz Ukrayna'sının da önemli limanları olan ve güney Ukrayna'daki önemli tarım bölgelerine daha yakın Herson ve Odesa limanları oluşturulmuştur. Kırım ise bu limanların ve güney Ukrayna'nın önünde bir karakol olarak düşünülmüş, bölge Ruslaştırılmaya başlanmıştır. Bu sırada, yine 1783 senesinde, Rusya bir taraftan Kırım'ın ilhak sürecini yürütürken diğer taraftan Rusya'ya bağlı bir devlet olarak Gürcü Krallığı'nı kurmuş ve Kafkasya'nın Rusya anakarasıyla bağlantısı için yol inşaatları yapılmıştır.² 1785'te ise Karadeniz'in ve belki de artık dünyanın en meşhur askeri üslerinden birisi olan Sivastopol limanı kurulmuştur.

Kırım ve Kuzey Kafkasya'nın ele geçirilmesi sayesinde bölgede avantaj elde eden Rusya takip eden 19. yüzyıl boyunca Güney Kafkasya'nın da fethine girişebilmiştir. Bu şekilde Rusya, dünya ticaretine bir adım daha yaklaşmış olmanın yanı sıra Osmanlı İmparatorluğu'na karşı askeri baskı kurabileceği zemini de hazırlamıştır. Aynı zamanda Avrupa güçlerinin Karadeniz üzerinden Rusya anakarasına karşı hamle yapmaları engellenmiştir. Bu açıdan bakıldığında Rusya, Kırım ve Kafkasya üzerinden kendisi için çok önem arz eden ticaret yollarının kontrolünü sağlamış ve güney cephesinde yer alan bu korunaklı kontrol merkezlerini ele geçirmiştir.

20. yüzyılda Karadeniz, Sovyetler Birliği için de eski stratejik pozisyonunu korumaya devam etmiştir. Kafkasyadaki enerji kaynakları ve bu enerji kaynaklarının ticareti Karadeniz'in stratejik konumuna yeni boyutlar da

kazandırmıştır. Dünyanın ideolojilerle bölündüğü 20. yüzyılda, Karadeniz'in güneyi dışında tüm sahilleri komünist devletler tarafından kontrol edilmiştir. Bir tarafta NATO müttefiki Türkiye ve diğer tarafta Sovyetler Birliği (Ukrayna ve Gürcistan'ı da kapsayarak) liderliğindeki Varşova Paktı üyeleri Bulgaristan ve Romanya Karadeniz'i ikiye bölmüş gibi görünseler de bölgede ibrenin Moskova lehine olduğunu söylemek mümkündür. Hem Karadeniz ticaretinin çok büyük oranda Moskova tarafından kontrol edildiği, hem de bölgede Varşova Paktı'nın askeri bir kontrol sağladığı açıktır. Bu durumun oluşmasında Sivastopol Limanı'ndaki Karadeniz Filosu'nun ve Kafkasya'nın tamamen kontrol altında olmasının rolü büyüktür.

Soğuk Savaş Sonrasında Karadeniz ve Yeni Aktörler

1783'ten sonra adım adım Moskova lehine şekillenmiş ve Soğuk Savaş sırasında oluşturulmuş tüm dengeler, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra yıkılmıştır. Çöküşün yarattığı kaos ortamının ve otorite boşluğunun getirdiği şartlar neticesinde Moskova'nın Karadeniz'deki kontrolünün ciddi bir gerileme yaşadığını söylemek yanlış olmaz. Ukrayna ve Gürcistan'ın Sovyetler Birliği'nden ayrılmaları, Romanya ve Bulgaristan'ın Varşova Paktı günlerini geride bırakmaları, Türkiye'nin NATO içinde değişmeyen pozisyonu Rusya'nın etki alanını son derece sınırlamıştır. Bölge ticaretinde ve güvenlik dengesinde önemli rolleri olan Odesa (Ukrayna), Sivastopol (Ukrayna), Batum (Gürcistan) ve Poti (Gürcistan) gibi limanlar yeni bağımsız devletlerin ellerinde kalmıştır. Rusya'nın Karadeniz'de en önemli limanı olarak Novorossisk limanı kalmıştır. Bu liman önemli bir ticaret hacmine sahip olmasına ve Rusya'nın petrol ticareti içinde azımsanmayacak bir yere sahip olsa bile askeri bir üssün gerekliliklerini karşılamaktan uzaktır. Limanın yaslandığı dağlar, liman bölgesini sınırlamaktadır ve bölgenin Rusya'nın ihtiyaçlarına göre bir üs haline getirilmesi son derece masraflı bir proje olacağı için hiç uygulamaya alınmamıştır. Bu sebeple, Kırım'daki Sivastopol limanı, Rusya'nın Karadeniz filusunun merkezi olmaya devam etmiştir ve Rusya bu hakkı Ukrayna ile yaptığı ikili anlaşmalarla elde etmiştir. Bir diğer değişle, 1785'te kurulan ve bölgedeki Rus varlığının en önemli unsuru durumun-

Bölge ticaretinde ve güvenlik dengesinde önemli rolleri olan Odesa (Ukrayna), Sivastopol (Ukrayna), Batum (Gürcistan) ve Poti (Gürcistan) gibi limanlar yeni bağımsız devletlerin ellerinde kalmıştır.

daki Karadeniz filosu, 1991 sonrasında kendisine bir merkez bulmakta zorlanmıştır. Bu sebeple Kırım'daki üssün kullanılmaya devam edilmesi Rusya açısından bir mecburiyet olmuştur. Bölgeye uluslararası aktörlerin girmesi de önemli bir konudur. NATO, öncelikle Rusya ile ilişkilerini geliştirme yoluna girmiştir. 1991'de Kuzey Atlantik İşbirliği Konseyi'ne (İng. *North Atlantic Cooperation Council*) katılan Rusya, bu yapı 1997'de Kuzey Atlantik Ortaklık Konseyi'ne (İng. *North Atlantic Partnership Council*) dönüştüğünde de üye olmaya devam etmiştir.³ Bu dönemde NATO ile ortak operasyonlara katılan Rusya ilişkilerin daha ileri taşınmasından da yana olmuş ve 2002'de NATO-Rusya Konseyi oluşturulmuştur. Ancak, NATO'nun bölgede diğer ülkelerle de gelişen ilişkileri Rusya tarafından eleştirilmiş ve ilerleyen yıllardaki krizler ile NATO-Rusya ilişkileri kopma noktasına gelmiştir.

Romanya ve Bulgaristan 1990'larda NATO ile ilişkilerini giderek geliştirmişler ve 29 Mart 2004'te NATO'ya katılmışlardır.⁴ Ukrayna ve Gürcistan ise, 1990'ların ilk yarısından başlayarak NATO ile ilişkilerini derinleştirmeye başlamış ve 2008 NATO Bükreş Zirvesi'nde Gürcistan'ın şartları karşılamak koşuluyla üyeliğe kabul edilebileceği kabul edilmiştir.⁵ Bu durumda 1990'larda atılmaya başlayan adımlar sonucunda 2000'lerin ilk yarısında Karadeniz'deki NATO müttefiki ülke sayısı üçe çıkmış (Türkiye, Romanya, Bulgaristan) ve Ukrayna ile Gürcistan'la da yakın ilişkiler kurularak üyelik konusu tartışılmaya başlanmıştır. Benzer bir süreç, bölge ülkelerinin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerinde de gözlemlenmiştir. Romanya ve Bulgaristan 1990'larda yakın ilişkiler kurmaya başladıkları AB'ye 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla katılmışlardır. 14 Haziran 1994'te Ukrayna ile AB arasında imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması ve Gürcistan'ın 1996'dan itibaren AB'nin enerji ve yardım projelerine eklenmesi AB'nin bölgede yer edinmeye başladığını göstermektedir. On yıl kadar yer süre zarfında hızlı bir şekilde gelişen bu ilişkiler, eski komünist ülkelerin Batı dünyasına hızlı bir şekilde entegre olacakları yönünde bir beklenti yaratmıştır. Bu entegrasyon kapsamında liberal demokrasilere 'kavuşacakları' ve serbest ticarete dayanan ekonomilere dönüşerek komünist mirastan süratli bir şekilde uzaklaşacakları da tartışılmaya başlanmıştır. Yeni oluşan bu tablo içerisinde Karadeniz'de AB ve NATO etkisine karşı gerileyen ve kendi sınırlarına sıkışan/sıkıştıran bir Rusya olduğu söylenebilir.

Rusya'nın Karşı Hamleleri

Rusya 1990'larda Birinci (11 Aralık 1994 – 31 Ağustos 1996) ve İkinci (26 Ağustos 1999 - 31 Mayıs 2000) Rus-Çeçen Savaşları, 2008'de Rus-Gürcü Savaşı⁶ ve 2014'te Kırım'ın yasadışı ilhakına giden yolu açan işgal operasyonu ile Karadeniz çevresinde son derece önemli

askeri hamleler yapmış ve bölgedeki dengeleri kendi lehine yeniden kurmaya çabalamıştır. Bu adımları kısaca incelemek ve çerçevedeki yerine oturtmak süreci anlamamızı kolaylaştıracaktır.

Birinci ve İkinci Rus-Çeçen savaşları, dağılan Sovyetler Birliği'nin mirasçısı durumundaki Rusya Federasyonu'nun etnik gruplar arasında gerginliklerin oluşmasına en müsait bölgelerinden olan Kuzey Kafkasya'yı elinde tutmak uğruna verdiği bir savaş olarak değerlendirilebilir. Bu savaşlar sırasında Rusya'nın pek çok insan hakları ihlalleri yaptığı ve savaş suçları işlediği bilimsel makalelere ve uluslararası raporlara konu olmuştur.⁷ 1994 senesinde 89 farklı halkı barındıran; etnik temele göre şekillendirilmiş 21 cumhuriyet, 2 özel yönetimli şehir (Moskova ve St. Petersburg), 49 *oblast*,⁸ 6 *kray*,⁹ etnik temele göre şekillendirilmiş 11 muhtar bölge (*okrug*) ve Rus çoğunluğu olan bölgelerde oluşturulmuş diğer *oblast* ve *kray*lardan oluşan Rusya Federasyonu için 'dağılma' hassas bir konuydu.¹⁰ Sovyetler Birliği'nin yıkılması sonrasında esen bağımsızlık rüzgârları Rusya'nın geleceğinin de sorgulanmasına yol açıyordu. Örneğin, Tataristan¹¹ ve Başkurdistan¹² cumhuriyetlerinin nüfusları Panama, İrlanda, Uruguay ve Yeni Zelanda dâhil 70 BM üyesi devletten büyüktü¹³ ve varlıklarını sürdürebilecek ekonomik güce sahiptiler. Sovyet sonrası Rusya'nın ilk lideri Boris Yeltsin, bu şartlar altında başlayan birinci Rus-Çeçen savaşının Rusya Federasyonu'nun birliğini korumak ve muhtemel başka ayrılma hareketlerini önlemek için önemli olduğunun altını çizmiştir.¹⁴ İkinci savaş sırasında ise Vladimir Putin de benzer bir yaklaşım sergilemiştir. Bir diğer deyişle, Moskova için bu savaşlar sırasında amaç Çeçenistan'ın tekrar Federasyon'a entegre edilmesinin yanında, özellikle Kuzey Kafkasyada ve daha genel anlamda Federasyon genelinde başka kayıpları engellemektir.¹⁵ Moskova, Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile gerileyen sınırlarının üzerine daha fazla toprak kaybetmeyi göze alamayacağını; özellikle Karadeniz bölgesinde daha geriye çekilmeyeceğini uyguladığı ısrarlı politikalar ve göze aldığı bu kanlı savaşla açıkça ortaya koymuştur.

Bu savaştan 8 yıl sonra bu sefer kendi sınırları ötesinde Gürcistan'la savaşan Rusya, bölgedeki konumunu korumak istediğini ve NATO'nun bölgeye yerleşmesinden rahatsız olduğunu bizlere göstermiştir. Hukuken Gürcistan toprağı olan Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlık sonrası süreçte önce geniş hak talepleri, sonra da bağımsızlık ilanları ve Gürcistan'ın bu bölgeleri güç kullanarak da kontrolü altına alamamış olması bölgede kırılğan bir durum yaratmıştır. 3 Nisan 2008'de Bükreşte gerçekleşen NATO zirvesi sırasında Gürcistan'ın NATO üyeliğine giden yolun açılmasının birkaç hafta sonrasında, 21 Nisan 2008'de, Abhazya üzerinde Tiflis'e ait bir İHA'nın düşürülmesi ile tansiyon yükselmeye başlamıştır. Dönemin Gürcistan devlet başkanı Mihail Saakaşvili'nin Batı ile ilişkilerin süratli bir şekilde geliştirilmesi yolundaki hamleleri

Birinci ve İkinci Rus-Çeçen savaşları, dağılan Sovyetler Birliği'nin mirasçısı durumundaki Rusya Federasyonu'nun etnik gruplar arasında gerginliklerin oluşmasına en müsait bölgelerinden olan Kuzey Kafkasya'yı elinde tutmak uğruna verdiği bir savaş olarak değerlendirilebilir.

ve ayrıca Rusya'ya ve Abhazya ile Güney Osetya konularında Rusya'yı muhatap alan sert söylemleri de konunun çözümsüz bir hale gelmesine sebep olmuştur. Takip eden günlerde Rusya'nın Abhazya ve Güney Osetya'ya asker göndermesi ile iki tarafın karşılıklı olarak restleştikleri bir ortam oluşmuştur. 7-8 Ağustos 2008'de Gürcistan'ın Güney Osetya'ya asker göndermesi ile çatışmalar başlamıştır. Buna cevaben Rus askerlerinin, Abhazya ve Güney Osetya üzerinden Gürcistan sınırlarını aşması ile durum Rusya ve Gürcistan savaşı haline gelmiştir. Gürcü kuvvetlerinin hızlı bir şekilde geri çekilmesiyle devam eden çatışmalar, savaşın beşinci gününde Rusya ile Gürcistan arasında bir ateşkes anlaşması imzalanmasıyla sonuçlanmıştır.¹⁶ Bu anlaşmanın arkasından Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlığını tanıyan Rusya,¹⁷ bu şekilde Gürcistan'dan bağımsız ama kendisine bağımlı iki uydu devlet yaratmıştır.

Bu konuya bir başka açıdan bakarsak, Vladimir Putin'in Şubat 2007'de NATO'yu Rusya aleyhine tehditkâr bir şekilde genişlemekle suçladığı ve Rusya'ya karşı savunma sistemleri oluşturan NATO'yu açıkça tehdit ettiği Münih Güvenlik Konferansı'ndan¹⁸ neredeyse bir buçuk yıl sonra Rusya, NATO ile anlaşma yolunda olan ve Kasım 2003'te Gül Devrimi ile siyasi bir dönüşüm yaşayan komşusu Gürcistan'la savaşmıştır. Dahası Rusya, Gürcistan'ın iç meselesi durumunda olan tartışmalı iki bölgeyi bağımsız devletler olarak tanıyarak konuyu uluslararası seviyeye taşımıştır. Sonuç olarak Rusya, Gürcistan'ın NATO ve AB ile olan ilişkilerini doğrudan bir çatışma ve uzun süreli bir sınır anlaşmazlığı sorunu yaratmak suretiyle sınırlamayı başarmıştır. Sovyetler Birliği'nden ayrılan bir ülkenin seçilmiş siyasetçilerinin Batı ile ittifak yapma girişimleri kısıtlanmıştır ve Rusya, Kafkasya'ya NATO unsurlarının yerleşmesi konusunda ne kadar hassas olduğunu açıkça ilan etmiştir. Rus-Çeçen savaşı ile daha fazla geri çekilmeyeceğini ilan eden Moskova, Kafkasya'yadan da çekilmeyeceğini ve bölgenin NATO tarafından durdurulmasını istemediğini de açıkça göstermiştir. 1783 sonrasında bölgede etkinliğini arttıran Rusya, o gün olduğu gibi Kafkasya'nın Batı kontrolüne geçmesini ve kendisine karşı bir güç merkezi oluşması ihtimalini engellemeyi başarmıştır.

Kırım'ın İşgali, Yasadışı İlhakı ve Yeni Düzen

Ukrayna, Soğuk Savaş sonrasında her ne kadar tarafsız pozisyonunu korumak istemiş olsa da ülke içinde değişen dinamikler sebebiyle AB'ye veya Rusya'ya yakınlaştığı dönemler olmuştur. Özellikle Turuncu Devrim (2004) sonrasında iyiden iyiye yükselmeye başlayan reform ve yenilik talepleri ülkedeki siyasi tartışmaları 'Batı ve AB mi, yoksa Rusya ve Sovyet geçmişimiz mi?' sorusuna sıkışmıştır. Viktor Yanukoviç'in Kasım 2013'de Avrupa Birliği ile imzalanması beklenen AB-Ukrayna Ortaklık Anlaşması'nı (İng. *EU-Ukraine Association Agreement*), Rusya'nın açık baskıları sonucu imzalamaktan vazgeçmesi sonrasında başlayan protestolar Yanukoviç'in Rusya ile anlaşma yoluna gitmesiyle iyice yayılmış, güvenlik güçlerinin oranısız güç kullanmasıyla da çığırından çıkmıştır. Euromeydan (İng. *Euromaidan*) olarak bilinen bu süreç Ukrayna yakın tarihinin en önemli kırılma noktalarından birisidir. Bu olaylar, sonunda Devlet Başkanı Yanukoviç'in ülkeden kaçtığı 22 Şubat'ı 23 Şubat 2014'e bağlayan geceye kadar devam etmiştir. Ortaya çıkan iktidar boşluğunda, yönetimi ele alan parlamento ve Batı yanlı güçler AB ile planlanan anlaşmayı imzalama sözü vermiştir. Euromeydan ile kazanılan 'zafer' bugün Ukrayna'da 'Onur Devrimi' olarak adlandırılmaktadır ve takip eden olaylarla birlikte günümüzde adeta Ukrayna'nın 'kurtuluş savaşı' olarak irdelenmektedir.

Bu sırada, Rusya karşıtı söylemlerin güçlendiği de gözlemlenmiştir. Sivastopol'deki askeri üsten Rusya'nın çıkartılması gerektiği, Ukrayna'da Rusçanın sahip olduğu ayrıcalıkların kaldırılması gibi konular basında tartışılmaya başlanmıştır. Rusya'nın bölgedeki en önemli askeri gücünü yerleştirdiği Kırım'ın bağlı olduğu Ukrayna'da böyle tartışmaların başlamasının Rusya'ya ne kadar rahatsız ettiği, Rusya'ya karşı bir oluşuma Gürcistan meselesinde olduğu gibi mümkün olan en sert tepkiyi vermeye hazır olduğu takip eden günlerde bütün dünya tarafından gözlemlenmiştir. Euromeydan'ın hemen arkasından, 26 Şubat 2014 tarihinde, bölgenin yakın tarihinde en çok konuşulan olaylardan birisi yaşanmıştır. Ukrayna'ya bağlı Kırım Özerk Cumhuriyeti Parlamentosu'nun Ukrayna'dan ayrılmak yönünde karar almak için bir toplantı yapacağı dedikodusunun yayılması sonucunda Kırım Tatarları ve Ukrayna yanlısı diğer gruplar bu girişimi engellemek için parlamento önünde büyük bir miting düzenlemiştir. Bu duruma karşılık, ayrılığı desteklemek isteyen gruplar da aynı bölgeye gelmiştir. Oluşan gergin ortama rağmen siyasi liderler görüşmüş ve parlamentodaki oturumun gerçekleşmeyeceğini ilan etmiştir. Arkasından halkın dağılması ile Kyiv'de kazanılan Euromeydan zaferinin bir benzerinin Kırım'da da elde edildiği düşünülmüştür. Ancak, asırlarca Rusya'nın Karadeniz'deki ön kalesi durumunda olan ve Kafkasya ile birlikte özellikle Batı'ya karşı Rusya'nın güvenlik merkezlerinden birisi durumunda olan Kırım'da bu şekilde Avrupa yanlısı söylemlerin yükselmesi Rusya'yı, Putin'in

de ilerleyen günlerde ifade ettiği şekilde, tepki vermeye zorlamıştır.¹⁹

27 Şubat 2014'te Kırım'ın stratejik noktalarını kontrol altına alan, parlamentoyu işgal eden ve köşe başlarını tutan ağır silahlı 'yeşil adamlar,' Rusya tarafından önce Kırım halkının 'öz savunma kuvvetleri' olarak tanımlanmış olsalar bile, Mart 2015'te Putin bu askerlerin bizzat kendisinin yönettiği işgal operasyonu kapsamında Kırım'a giren Rus askerleri olduklarını kabul etmiştir.²⁰ Aynı şekilde, Ukrayna'da meydana gelen değişikliklerin ve Kırım'da yaşanan olayların Rusya'yı "Kırım'ı geri almak için çalışmaya başlamaya zorladığı" nı da ifade etmiştir.²¹ 16 Mart 2014'te pek çok usulsüzlüğün belgelendiği ve askerlerin silahlarıyla sonucu işaret ettikleri son derece az katılımlı bir referandum ile Kırım'ın Ukrayna'dan ayrılmaya ve Rusya'ya katılmaya karar verdiği ilan edilmiştir. 21 Mart 2014 tarihinde Putin Kırım'ı ilhak etme kararını onaylayan kanunu imzalamıştır.²²

Nisan 2014'te Doğu Ukrayna'da başlayan ayrılıkçı hareketleri de açıkça destekleyen Rusya,²³ Kuzey Kafkasya'da izlediği siyasetin bir benzerini burada da uygulamaya koymuştur. 2014'ten bugüne kadar geçen süre içinde Ukrayna AB ile ilişkilerini derinleştirme yolunda ilerliyor olsa bile, Kırım'ın işgal edilmesi ile oluşan ve Rusya tarafından dondurulmaya çalışılan kriz ile ülkenin doğusunda yaşanmakta olan savaş, Ukrayna'nın sırtında büyük bir yük olmaya devam etmektedir. Bu şekilde Moskova, Gürcistan'da olduğu şekilde Ukrayna siyasetini de dengeleştirilmiş, çözümsüz bir sorun ortamı yaratarak bölgede Rusya'yı avantajlı bir konuma getirmiş ve Ukrayna'nın NATO ve AB ile entegrasyonunu sınırlamıştır.

İlhakın ardından Kırım, Karadeniz'de NATO'ya karşı bir 'ön karakol' olacak şekilde tekrar iskan edilmeye başlanmıştır. İlhak öncesinde Ukrayna ile yapılan anlaşmalar kapsamında sınırlanan asker sayısı, işgaliden günümüze kadar sürekli artmıştır. Farklı kaynaklar farklı bilgiler veriyor olsa bile, görünen odur ki Kırım'daki Rus askeri sayısı 12 bin 500'den 31 binin üzerine, zırhlı araç sayısı 92'den 583'e, topçu sistemi 24'ten 162'ye, savaş uçağı sayısı 22'den 122'ye, donanma hizmetindeki gemi sayısı 27'den 78'e çıkmıştır.²⁴ Bu işgal ve ilhak neticesinde Rusya Karadeniz'de *de facto* en geniş alanı kontrol eden ve en büyük askeri varlığa sahip ülke durumuna da gelmiştir. 2014 sonrasında Karadeniz'e kıyıdaş tüm devletlerle fiilen deniz sınırına sahip olan Moskova bölgede yapılacak her türlü anlaşma ve alınacak karar için en geniş anlamıyla göz ardı edilemez pozisyonunu, Soğuk Savaş sırasında olduğu gibi, yeniden tesis etmek istemiştir. Böylece bölgenin istikrar ve güvenliği için anahtar bir role sahip olduğunu, kendi çıkarları dışında olan gelişmelere karşı her türlü 'önlem' almaya hazır olduğunu da ortaya koymuştur.

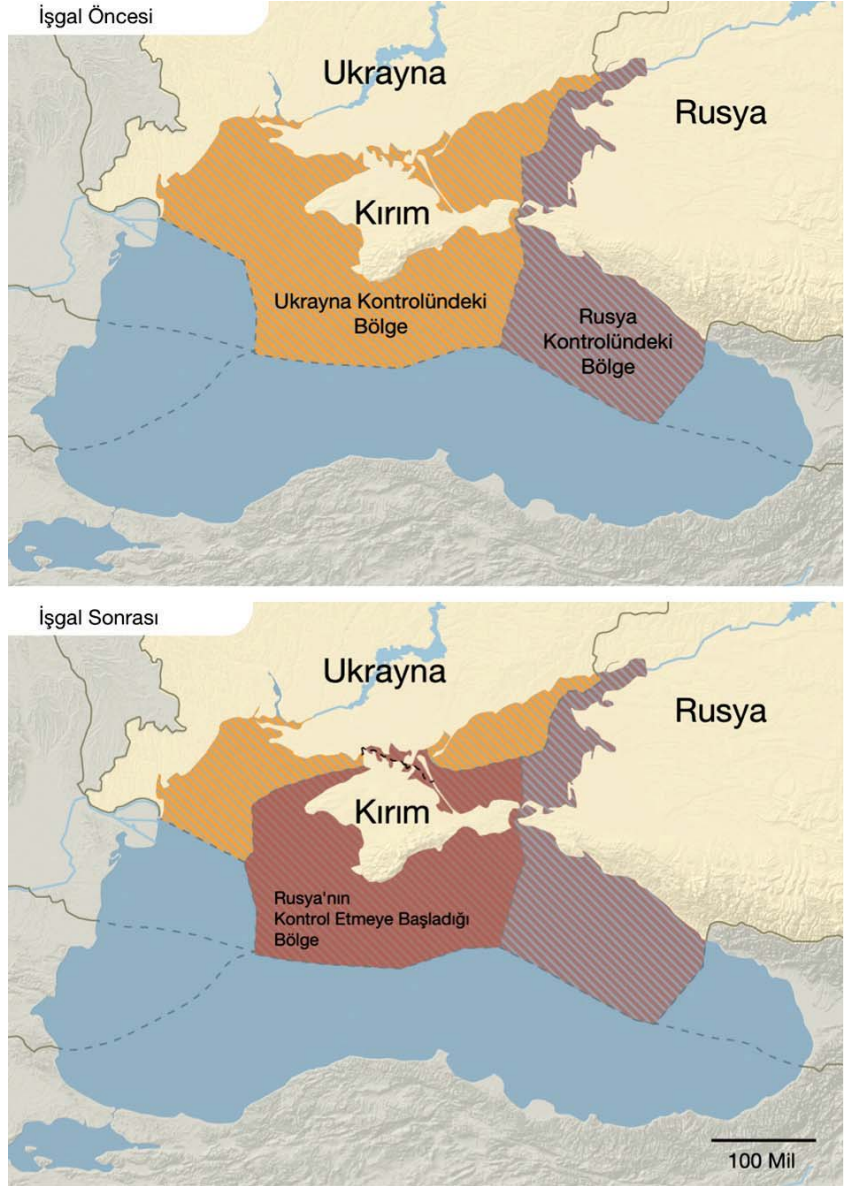
Son dönemde oluşan bu yeni dengenin bazı ilginç sonuçlarını da gözlemlemekteyiz. Son aylarda bile birkaç defa Rus ve NATO uçaklarının karşı karşıya geldiği olay-

lar gerçekleşmiş ve Soğuk Savaş döneminin hatırlatan restleşmeler yaşanmıştır. 21 Mayıs 2020 tarihinde, Rus savaş uçaklarının eşliğinde Tu-22 tipi bombardıman uçaklarının Romanya sınırına yaklaşması üzerine, Rumen, Bulgar ve Türk uçakları bölgede engelleme manevraları yapmıştır.²⁵ 28 Ağustos 2020 tarihinde, NATO müttefikleri ülkelerin ortaklaşa gerçekleştirdiği bir etkinlik çerçevesinde Karadeniz'de uluslararası hava sahasında uçan bir B-52 stratejik bombardıman uçağına Kırım'dan kalkan SU-52 jet uçakları tarafından önleme uçuşu yapılmış ve Rus uçağı NATO bombardıman uçağının 30 metre yakınına kadar sokularak tehlikeli bir manevra yapmıştır.²⁶ Bu son olaylar da göstermektedir ki, Karadeniz artık restleşmelerin yaşandığı bir coğrafyaya dönüşmüştür.

Sonuç

Bu çalışmanın sınırlı alanı içinde vermeye çalıştığımız tarihsel perspektif ve son gelişmeler ışığında 'Kırım'ın işgali ve yasadışı ilhakı Karadeniz'de neleri değiştirmiştir?' veya 'Rus-Gürcü Savaşı nasıl sonuçlar doğurmuştur?' sorularının, aslında Karadeniz bölgesini anlamamıza yardım etmediğini kabul etmeliyiz. 'Karadeniz'de ne değiştiği için Rusya bu hamleleri yapmıştır?' sorusu daha doğru olacaktır. Ancak bu soruyu sorarsak 1990'lardan bugüne bölgede yaşanan çekişmeleri geniş bir bakış açısıyla kavramamız mümkün olacaktır. Ne Rus-Çeçen Savaşları ne Rus-Gürcü Savaşı ne de Kırım'ın işgali ve yasadışı ilhakı birbirleriyle neden sonuç ilişkisi ile bağlıdır. Ancak, bu vakaların ortaya çıkmasına sebep olan şartlar ortaktır ve Moskova'nın yaptığı hamleler aynı motivasyonla şekillenmiştir. Bu da Rusya'nın bölgede gerileyen etkisini arttırmak, bölgede Rus varlığını sağlam temellere yaslanarak güçlendirmek ve bölgede Rusya'ya karşı şekillenecek oluşumları engellemektir.

Rusya, çıkarları için ihtiyaç duyduğunu hissettiği deniz yolları bağlantısını Karadeniz üzerinden sağlayabileceğini düşünmektedir ve bu bölgenin güvenliği bu sebeple Rusya için öncelikli bir meseledir. Soğuk Savaş



Harita: 2014 Öncesi ve Sonrası Rusya'nın Kontrol Ettiği Alan. "In Taking Crimea, Putin Gains a Sea of Fuel Reserves," The New York Times, Mayıs 17, 2014, erişim Eylül, 02 2020, [https://www.nytimes.com/2014/05/18/world/europe/in-taking-crimea-putin-gains-a-sea-of-fuel-reserves.html?_r=0&referrer=.](https://www.nytimes.com/2014/05/18/world/europe/in-taking-crimea-putin-gains-a-sea-of-fuel-reserves.html?_r=0&referrer=)

sonrasında gözlemediğimiz sarsıcı değişimler ve yaşanan geri çekilme, Rusya'da büyük bir güvenlik kaygısı yaratmıştır. Bu bağlamda Kuzey Kafkasya'nın elde tutulması, Gürcistan ve Ukrayna'nın NATO ve AB ile yakın ilişkilerinin engellenmesi suretiyle yabancı aktörlerin bölgedeki varlıklarının sınırlandırılması Rusya'nın bölge siyasetinin temelini oluşturmuştur. İşgaller, savaşlar ve askeri baskı, Rusya'nın istediklerini diplomasi ile elde edemediği şartlarda çekinmeden kullandığı bir araç haline gelmiştir.

Aynı zamanda, Kırım ve Kafkasya'nın kontrolü, Rusya'nın güneye doğru bir baskı yaratmasını ve bölgede bas-

kın güç rolü oynamasını kolaylaştırmaktadır. Geldiğimiz noktada, Karadeniz'in çevresinde Rusya'dan bağımsız olarak çözülmesi şu aşamada neredeyse imkânsız sorun balonları oluşmuş durumdadır. Bu sorunlar hem Ukrayna ve Gürcistan'ı dengesizleştirmekte, hem de NATO ve AB'nin bu ülkelerle ilişkilerini sınırlamaktadır. Artık Karadeniz'de en geniş alana hükmeden bir Rusya söz konusudur. Bir diğer deyişle, Rusya soğuk savaş sonrasında yaşadığı geri çekilme sebebiyle oluşan sorunlarını saldırgan yöntemlerle çözmüş ve Karadeniz çevresinde pozisyonunu sağlamlaştırmıştır. Bu avantajlarına güvenerek savunma pozisyonunda NATO'dan gelecek hamleleri karşılamaya hazırdır ve görünen o ki bu şartlarda oyuna girmeye de istekli durumdadır.

Netice itibariyle, Rus boyunduruğundan kurtulmak isteyen Ukrayna ve Gürcistan'ın Rusya'dan aldıkları cevap son derece şiddetli olmuştur. NATO ve AB ile kurdukları ilişkiler ile yeni açılımlar elde etmeye çalışan bu ülkeler, sonuçlarına uzun yıllar boyunca katlanmak zorunda oldukları savaşırlara girmişler ve ortaya çıkan çözümsüz, dondurulmuş ihtilaflar sebebiyle halen dış politikalarında ciddi sıkıntılar yaşar olmuşlardır. Rusya'nın bölgede taht ettiği bu tavır genel olarak Batı'yı daha temkinli olmaya zorlamıştır. Sonuçta, Karadeniz sorun balonlarıyla çevrili bir sınır bölgesi halini alırken, Kırım ve Kafkasya da bu sınır bölgesinde Rusya'nın elinde tuttuğu ön karakollar durumundadırlar.

Sonnotlar

- 1 Charles King, *The Black Sea: A History* (New York: Oxford University Press, 2004), 162-163.
- 2 David R. Stone, *A Military History of Russia: From Ivan the Terrible to the War in Chechnya* (London: Prager Security International, 2006), 120.
- 3 "Relations with Russia," NATO, 12 Eylül 2020 tarihinde erişildi, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm.
- 4 Aynı tarihte bu iki ülkenin yanında, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovakya ve Slovenya'da NATO'ya katılmıştır. Bknz; "Seven New Members Join NATO," NATO, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://www.nato.int/docu/update/2004/03-march/e0329a.htm>.
- 5 "Relations with Georgia," NATO, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm; "Relations with Ukraine," NATO, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm.
- 6 Ağustos Savaşı veya Güney Osetya Savaşı olarak da kullanılmaktadır.
- 7 Bknz: Svante E. Cornell, "International Reactions to Massive Human Rights Violations: The Case of Chechnya," *Europe-Asia Studies*, 51(1) (Ocak 1999): 85-100; Oktay Tanrisever, "Russian nationalism and Moscow's violations of human rights in the Second Chechen War," *Human Rights Review*, 2 (2001): 117-127.
- 8 Büyük idari bölge anlamında kullanılan Rusça kelime.
- 9 Büyük idari bölge anlamında kullanılan Rusça kelime. Sovyetler Birliği içinde *kray*'lar *oblast*'lardan büyük yapıları ve *kray*'ların içinde *oblast* idareleri olabiliyordu. Günümüzde teknik olarak bir fark kalmamıştır.
- 10 Matthew Evangelista, *The Chechen Wars: Will Russia Go the Way of the Soviet Union?* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003), 86.
- 11 Tataristan'ın nüfusu 2018 itibarıyla 3 milyon 8 yüz binin üzerindedir. Bknz: <http://council.gov.ru/en/structure/regions/TA/>.
- 12 Başkurdistan'ın nüfusu 2018 itibarıyla 4 milyonun üzerindedir. Bknz: <http://council.gov.ru/en/structure/regions/BA/>.
- 13 Daniel Treisman, *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999), 21.
- 14 Evangelista, 87.
- 15 Evangelista, 88.
- 16 Savaşın nasıl geliştiği hakkında kronolojik bilgi için bknz: "2008 Georgia Russia Conflict Fast Facts," CNN, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://edition.cnn.com/2014/03/13/world/europe/2008-georgia-russia-conflict/index.html>.
- 17 Bu ülkelerde Rus varlığı ile ilgili olarak, bknz: Andre W. M. Gerits & Max Bader, "Russian patronage over Abkhazia and South Ossetia: implications for conflict resolution," *East European Politics* 32(3) (19 Temmuz 2016): 297-313.
- 18 Putin'in bu konuşmasının tam metni için: "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy," Rusya Cumhurbaşkanı Resmi İnternet Sayfası, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 19 "Putin reveals secrets of Russia's Crimea takeover plot," BBC, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://www.bbc.com/news/world-europe-31796226>.
- 20 "Putin reveals secrets of Russia's Crimea takeover plot," BBC, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://www.bbc.com/news/world-europe-31796226>.
- 21 "Putin reveals secrets of Russia's Crimea takeover plot," BBC, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://www.bbc.com/news/world-europe-31796226>.
- 22 "Ukraine: Putin signs Crimea annexation," BBC, 4 Eylül 2020 tarihinde erişildi <https://www.bbc.com/news/world-europe-26686949>.
- 23 "How Russia finances the Ukrainian rebel territories," Bild, 5 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <http://www.bild.de/politik/ausland/ukraine-konflikt/russia-fiances-donbas-44151166.bild.html>.
- 24 "Russia has tripled military presence in Crimea for 'possible offensive operations' against Ukraine, says intel report," Washington Examiner, 3 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/russia-has-tripled-military-presence-in-crimea-for-possible-offensive-operations-against-ukraine-says-intel-report>.
- 25 "Rus uçakları için Romanya, Bulgaristan ve Türkiye önleme yaptı," TOLGAOZBEK.COM, 1 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://tolgaozbek.com/savunma/rus-ucaklari-icin-romanya-bulgaristan-ve-turkiye-onleme-yapti/>.
- 26 "Russia wards off US B-52 bomber above Black Sea," AA, 1 Eylül 2020 tarihinde erişildi, <https://www.aa.com.tr/en/world/russia-wards-off-us-b-52-bomber-above-black-sea/1957490>.

SOĞUK SAVAŞ SONRASI DÖNEMDE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAFKASYA POLİTİKASI

AB'nin, Sovyet sonrası dönemin ilk yıllarında bu bölgeye halen bir Rus egemenliği sürüyormuşçasına yaklaşması ilgi çekicidir. Bunda özellikle eski SSCB içerisindeki göreceli istikrar ortamını Avrupa'ya sıçrayacak bir kargaşaya doğru bozmaktan kaçınma önemli bir etkidir.

Melih Demirtaş

Doktora Adayı, Bölge Çalışmaları ABD, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara

Doğu Bloğu'nun dağılması ile beraber, Avrupa'yı 50 yıl sonra yeniden şekillendirme fikri belirginleşmeye başlamıştır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yeni açılımlar uygulanması bu şekillendirmenin ilk ayağını oluşturmuştur. Coğrafi olarak daha uzak olan ancak, Sovyetler Birliği'nden (SSCB) ayrılarak aynı kaderi paylaşan Kafkasya ve Orta Asya ülkeleriyle ilgili olarak alınan Avrupa Birliği (AB) içindeki kararlar ise değişen uluslararası ortamın beraberinde getirdiği önemli sonuçlar olarak algılanmıştır. 1990'ların başından bu yana çeşitli insani ve teknik yardım araçları ile bölge devletlerinin bağımsızlıklarının ve ekonomilerinin güçlendirilmesi, ayrıca çıkan çatışma ortamlarında toprak bütünlüğü ilkesine bağlı kalınması gerekliliğinin sıkça vurgulanması bu süreçte AB üye ülkelerinin ortak paydasını teşkil etmiştir.

Bu makalede Soğuk Savaş sonrası değişen uluslararası politik arenada ayrı bir önem arz etmeye başlayan Kafkasya bölgesi, Soğuk Savaş sonrası dönemin önemli güçlerinden biri olma çabasında olan AB ile ilişkileri temelinde incelenecektir. Yapılan inceleme genel olarak Güney ve Kuzey Kafkasya ayrımını göz önüne alacaktır. Bu bağlamda, AB için Güney Kafkasya ve bu bölgede bağımsızlığını ilan etmiş olan üç devlete (Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan) dair oluşmuş olan politik ve ekonomik ilişkiler ağı çalışmada altı çizilen önemli husustur. Sovyetler Birliği'nin ani dağılışıyla uluslararası orta-

mın hızla değişen yapısı, beraberinde getirdiği ekonomik anlamdaki liberalleşmenin politik sonuçlar doğurmaya devam ettiği bir ortama zemin hazırlamıştır. AB'nin de kullanmış olduğu ekonomik, sosyal ve siyasal araçlarla özellikle 1990'lar ve 2000'lerin başında etkinliğini arttırmaya çalışması dikkat çeken bir gelişmeye işaret etmiştir.

Kafkasya bölgesi özelinde bu tür bir etkinliğe, bölge hâkimiyetini uzun yıllardır elinde bulunduran ve esasen siyasi/askeri alanlar dışında sosyal ve kültürel çerçevede de hegemonyasını korumaya çalışan Rusya gibi önemli bir aktörün nasıl bir tepki verdiği ise altı çizilmesi gereken diğer bir konu başlığıdır. Bu bileşenler dâhilinde yapacağımız bir analiz, bir yandan Kafkasya bölgesi gibi kendisine komşu bir alanla ilişkilerini canlı tutmaya çalışan ve diğer yandan AB'ye üyelik müzakerelerine devam eden Türkiye gibi bir ülke için yapacağımız çıkarımları da kuvvetlendirmiş olacaktır.

Neden Kafkasya?

Dünyada farklı kimliklerin en yoğun şekilde bir araya geldiği coğrafya olarak tanımlanabilecek Kafkasya, tarih boyunca beşeri açıdan renkli ve çok etnisiteli yapısını korumuş, ancak tarihsel olarak bölgeye sonradan gelen pek çok millet ve devletin de mücadelesi alanı olmuştur.¹ Demografik olarak Kafkasya halkının büyük çoğunluğu böl-



AB Güney Kafkasya Özel Temsilcisi Toivo Klaat'ın Azerbaycan Devlet Başkanı İlham Aliyev'le görüşmesi/ 30 Ekim 2019
Kaynak: Turan Haber Ajansı, <https://www.turan.az/ext/news/2019/10/free/politics%20news/en/84880.htm> Erişim: 7 Eylül 2020.

genin yerlisidir, ancak tarih boyunca bölgenin yerel demografik yapısı dış dünya ile kurulan ilişkiler nedeniyle değişime uğramıştır ve uğramaya devam etmektedir. Ayrıca güney ve kuzey kesimleri arasında karşılıklı göçler etnik kimliklerin karışmasına da neden olmaktadır

Genel olarak Kafkasya terimi ile ifade edilen bugünkü coğrafi bölgede AB'nin etkinliği Güney Kafkasya olarak nitelenen alandaki devletlerle olan ilişkileriyle başlamıştır. AB tarafından varolan ilgi aslında bölge devletlerinin bağımsızlıkları öncesinde de dikkat çekmiştir. AB'nin, Sovyet sonrası dönemin ilk yıllarında ise genelde bu bölgeye halen bir Rus egemenliği sürüyormuşçasına yaklaşması ilgi çekicidir. Bunda özellikle eski SSCB içerisindeki göreceli istikrar ortamını Avrupa'ya sıçrayacak bir kargaşaya doğru bozmaktan kaçınma önemli bir etkidir.² Bununla birlikte Soğuk Savaş sonrası ortamın doğal bir sonucu olarak bölge ülkelerinin politik ve ekonomik anlamda liberalleşmeye vurgu yapmaya başlamaları AB'yi memnun eden ve ilerleyen yıllarda politikalarında değişimlere yol açan diğer kayda değer bir etken olmuştur.

Çokça bahsedilen bir konu olan AB'nin neden bu bölge ile ilgilendiği sorusuna pek çok uzman benzer cevaplar vermektedir. Bu anlamda varılan ortak çıkarımların başında bölgenin jeopolitik konumu gelir. Kafkasya gibi yeni bir alt-bölge olan ve pek çok devletin ajandasında yer alan Orta Asya, Ortadoğu'nun önemli bir tarihsel gücü olan İran ve hem Batı hem de Doğu için önemli anlamlar ifade eden Türkiye, bölgenin jeopolitik konumunda komşu güçler olarak dikkati çekmektedir.³ Rusya ise bah-

sekonu jeopolitik yapı içerisinde halen etkinliğini en yoğun surette koruyan statüye sahiptir. Bu nedenledir ki, AB'nin genel politikası 'Rusya'nın varlığı'na rağmen çeşitli uyum çalışmaları ortaya koyabilmektedir. Bu anlamda Soğuk Savaş'ın ertesinde ABD ile her konuda tam uyum gösteremeyen AB, Rusya'yı bölgede kendi güvenliği için de bir istikrar unsuru olarak desteklemeye başlamış ve Rus hâkimiyetini zaman zaman doğal karşılayan bir diplomasi anlayışıyla kimilerine göre reel politığe uygun adımlar atmıştır.

Ancak, değişen koşullarda ve 'Rus saldırganlığı'nın Gürcistan'da Güney Osetya ve Abhazya, Ukrayna'da Kırım ile Donetsk ve Lugansk bölgeleri gibi alanlarda bariz surette arttığı 2008 yılı ve sonrasında, Kafkasya bölgesi devletlerinin bağımsız politika izleyebilme kabiliyetlerinin göreceli olarak artmasına özel önem atfedilmiş ve buna paralel olarak AB de çeşitli anlamlarda politikalarını gözden geçirerek, ABD'nin de bölgedeki saiklerine uyumlu olabilecek projelerine ağırlık vermiştir.

AB ve Kafkasya denildiğinde ortaya çıkan önemli bir dinamo etken özellikle Azerbaycan'da ve Orta Asya Cumhuriyetleri'nde bulunan zengin petrol ve doğal gaz kaynaklarının bu bölgelerden Avrupa'ya taşınmasında genel olarak Kafkasya'nın bir köprü görevi üstlenmesidir. Ancak petrol ve doğalgazın kıt kaynaklar olarak değerini korumasıyla beraber, bölgedeki yapının kalkınması ve pazar ekonomisiyle uyumlaştırılması da AB için önemli amaçlardan biridir. Gerçekleştirilen yardım programları ve projeler bunun en önemli kanıtlarından biri olmaktadır.

Ayrıca AB'nin genel politikalarının yanında belli AB üyesi devletlerin bölge devletleri ile ikili ilişkilere girmesi de Kafkasya'nın dönüşümü projesini hedeflemektedir. Bu ikili ilişkilere Almanya Gürcistan ile Fransa Ermenistan ve (artık Birlik içinde yer almayan) İngiltere, Azerbaycan ile yakın temaslarda bulunmuştur ve bu surette yakınlaşmaya devam etmeleri dikkati çekmiştir.

Karşılıklı Çıkarlar Temelinde Adım Adım 'Doğu Ortaklığı'na

Avrupa Birliği, Soğuk Savaş'ın bitmesi ve SSCB'nin dağılmasına hazırlıksız yakalanmıştır. Bu itibarla, anılan dönemin ilk yıllarında etkili ve önceden tasarlanmış bir stratejiden bahsetmek zordur. Bir AB stratejisi formüle etme gerekliliği bugünkü anlamıyla yardım programları ve yeni ülkeleri demokratikleşme ve liberalleşmeye doğru destekleme politikasına dönmüş, enerji alanında işbirliği hususu da oluşturulmaya çalışılan yeni stratejinin önemli anahtar kavramlarından biri olmuştur. Hazar Denizi çevresindeki petrol ve doğal gaz rezervleri düşünüldüğünde bu kaynaklar, ileride Orta Doğu'ya olan bağlılığın azalmasında önemli bir unsurdur. Ayrıca AB'nin göreceli olarak pahalı olan geleneksel enerji temin bölgeleri Rusya, Norveç ve Cezayir göz önüne alındığında, bu merkezlerin gelecek ihtiyaçları tümüyle karşılaması mümkün görünmemektedir. Böylece AB, özellikle Orta Asya ve Kafkasya bölgesindeki enerji kaynaklarından en üst düzeyde faydalanma prensibi üzerinde stratejisini şekillendirmiştir.

Coğrafi olarak Avrupa merkezlerine uzak olan bu bölgelerden enerjiyi getirme konusu ikinci en önemli ilgi alanı olan ulaşım-ulaştırma hususunu gündeme getirmiştir. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak ortaya konan boru hatları projesi de AB ile ilişkilere önemli köşe taşlarından birini oluşturmaktadır. Enerjiyi taşıyacak bu boru hatları için AB içinde dahi farklı ülkeler farklı alternatifleri savunabilmektedir.

Bu düşünceler ışığında, Soğuk Savaş sonrası AB için genişleme hareketlerinin ana hatlarını ilk defa kapsamlı surette vurgulayan belgelerden 1997 tarihli 'Ajanda 2000' (İng. *Agenda 2000*)⁴ raporunda Rusya ve Ukrayna ile ilişkilerin önemi üzerinde durulurken, Kafkaslar bölgesi ile daha bütünlükçü bir ilişki kurulması gerekliliğinin altı çizilmiş, üst düzey AB yetkililerinden özetle şu temel fikrin dile getirilmesine devam edilmiştir: "AB, Kafkasya ülkeleri ile de sıkı ilişkiler geliştirmek zorundadır. Ortaklık ve İşbirliği Antlaşmaları bu gelişim için kusursuz bir temel teşkil eder".⁵ Kafkas ülkeleri bakımından da AB ile bütünleşme en yakın alternatif olarak durmaktaydı. Bunun en önemli nedeni ekonomik ve siyasi istikrarın devamı ve aynı zamanda Yukarı Karabağ benzeri mevcut çatışma ortamlarında çözümü sağlayabilme isteğiydi. Pek çok farklı sebepten ama en önemlisi kalkınma amacı ile AB'ye yakınlaşma politikası güden Kafkas ülkelerinde ile-

Soğuk Savaş sonrası AB için genişleme hareketlerinin ana hatlarını ilk defa kapsamlı surette vurgulayan belgelerden 1997 tarihli 'Ajanda 2000' raporunda Rusya ve Ukrayna ile ilişkilerin önemi üzerinde durulurken, Kafkaslar bölgesi ile daha bütünlükçü bir ilişki kurulması gerekliliğinin altı çizilmiştir.

riki aşamada sınırlı veya tam bir üyelik beklentisi içinde olanlar dahi ortaya çıkmıştı.

Ancak pek çoklarına göre, toplumsal yapıları ve ekonomileriyle gerekli uyumu gösterememelerinden dolayı sadece bir 'ham madde kaynağı' olarak kalacak olan, ayrıca kültürel olarak AB değerlerinden ayrı düşünülmesi gereken Kafkasya ülkeleri, yakın bir tarihte Orta Asya'ya kadar uzanacak bir AB hayali kurmamalıdır. Buna rağmen AB için akılcı politika yürütme hedefi, bu ülkeleri kendinden uzaklaştırmaya bir engeldir. Sık sık AB üye ülkeleri yetkilileri olası bir uzaklaşmayı engellemektedir. Artık AB üyeliği perspektifi taşımayan İngiltere'nin zamanında Bakü'deki Büyükelçisi R. Thomas'ın verdiği açıklamalarla iletmek istediği de, günümüzde daha uzak ve zor emelleri ifade etse de bu tür bir akılcılığı göstermekteydi: "Biz Avrupa'nın geleceğini güvenli, istikrarlı ancak mevcut sınırlarında sabit kalmayacak şekilde arzuluyoruz. Tercihimiz, Çin'e kadar uzanan eski SSCB ülkeleri ile entegrasyondur."⁶

AB ve üç Güney Kafkas devleti arasında 22 Nisan 1996'da Lüksemburg'da imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Ortaklık ve İşbirliği Antlaşması (İng. *Partnership and Cooperation Agreement*)⁷ beraberinde TACIS (İng. *Technical Support to Commonwealth of Independent States*) gibi teknik yardım ve böylece ekonomik kalkınmayı sağlama amaçlı ana projelere zemin hazırlamıştır. 1996-1999 arası dönem resmi olarak programın genişlediği ve etkinleştiği ilk aşama olarak görülmüş, 2000-2006 yılları arasında kapsamlı eylem programı çerçevesinde hareket edilmiştir. Bünyesinde enerji ve ulaşım alanında TRACECA (İng. *Transport Corridor Europe-Caucasia-Asia*) ve INOGATE (İng. *Inter State Oil and Gas Transport to Europe*) gibi kayda değer girişimleri barındıran TACIS, başlangıçta teknik yardım programı olarak doğmuş, git gide kapsamı genişlemiş ve 2007'den sonra günümüzde daha çok bilinen AB'nin 'Komşuluk Politikası'na (İng. *Neighborhood Policy*) evrilmiştir.⁸ TACIS döneminde desteklenen projelerde başlıca üç çerçeve içinde hareket edilmiştir. Bunlar ulusal ülke, bölgesel ve küçük projeler olarak tarif edilebilir. Bu çerçevede, TACIS, klasik bir yardım programı olarak da yorumlanmaktadır. Buna göre,

yardım ilk önce uzmanlık ve bilgi transferi yolu ile olmaktadır. Uzman gruplar yollama, yasal bir temel hazırlama, ortaklık ilişkisi sağlama ve uluslararası organizasyonların da katıldığı pilot projeleri gerçekleştirme suretiyle ilgili devlet ve özel kurumlara danışmanlık hizmeti benzeri bir yardım uygulanmaktadır. Bu anlamda, TACIS'e dâhil olan kaynağın önemli bir miktarı da yeni bağımsız devletlerle ortaklık ilişkisi yürütmek isteyen Avrupalı şirketlere ayrılmıştır.

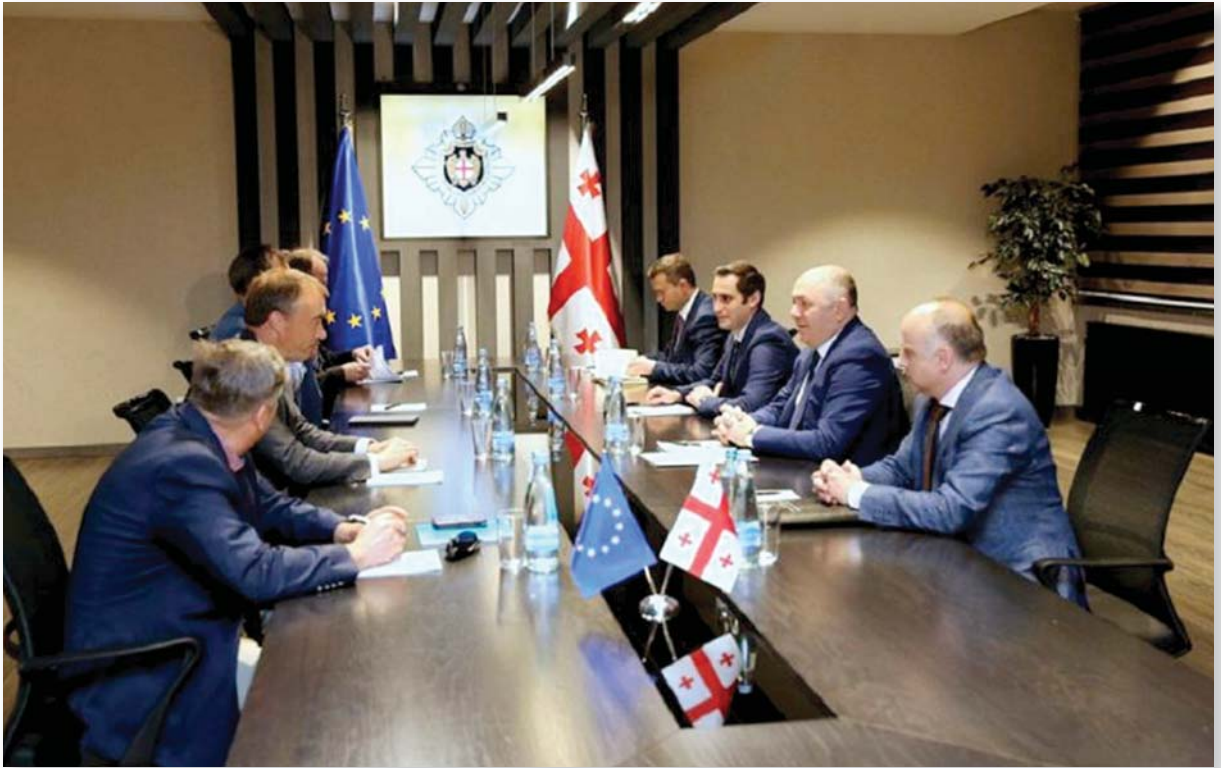
Günümüze geldiğinde AB'nin Komşuluk Politikası'na paralel olarak, Polonya ve İsveç'in ön almasıyla 2009 yılında kabul edilen 'Doğu Ortaklığı' (İng. *Eastern Partnership*)⁹ girişimi esasen aynı fikirlerin geçerliliğini koruyan ve güncel projelerin üst başlığını oluşturan bir bütünsellik arz etmektedir. Anılan yaklaşım çerçevesinde, SSCB sonrası farklı alanlarda sorunlar yaşamaya devam eden altı Sovyet sonrası devlet kapsam içine alınmaktadır: Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna. İlk ortak zirvesini 2009 yılında Prag'da yapan girişim, son olarak 2017 yılında Brüksel'de bir araya gelmiştir. 2021 yılında girişimin 6. zirvesinin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.

Kurulduğu andan itibaren Rusya Federasyonu'nun tepkilerine yol açmasına neden olan Doğu Ortaklığı girişiminde AB'nin resmi kaynaklarında da ifade edildiği

üzere "demokratikleşme ve iyi yönetim, enerji güvenliği, çevrenin korunmasının ve ekonomik ve sosyal kalkınmanın artırılması amacıyla bu ülkelerdeki siyasi, sosyal ve ekonomik reform çabalarını desteklemek" ilişkilerde temel öncelikler olarak belirlenmiştir.¹⁰ Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan anılan Doğu Ortaklığı projesi içerisinde "Güney Kafkasya'da Üç Doğu Ortaklığı Komşusu" (İng. *Three Eastern Partnership neighbours in the South Caucasus*)¹¹ başlığıyla ayrı bir bölümde irdelenmekte ve Birliğin genişleme ve komşuluk politikaları içerisinde Kafkasya'ya verilen önem bu şekilde teyit edilmektedir.

Sadece AB mi? Kafkasya'daki Güç Savaşı ve Rus Hegemonyası

Gelinen süreçte Hazar Bölgesi, jeopolitik olarak önemli bir rekabete ev sahipliği yapmaktadır. Bu rekabet önemli miktardaki petrol ve gaz rezervlerinin işlenmesi ve taşınmasının kontrolü isteğinden kaynaklanmakta, bölgedeki 'Büyük Oyun Senaryoları' tekrar canlanmaktadır. Bilindiği üzere ilk 'Büyük Oyun' 19. yüzyılda Rusya ile İngiltere arasında Balkanlar'dan Afganistan'a uzanan Avrasya coğrafyasında bir etki yarışı şeklinde başlamıştı.¹² 20. yüzyılda oyuncularda bazı değişiklikler oldu. Soğuk Savaş'ın ertesini yeni bir Büyük Oyun Senaryosu'nun etkisi Amerika'nın hegemon gücünü kullanarak bölgeye müdahil



AB Güney Kafkasya Özel Temsilcisi Toivo Käär'in Gürcistan'a son olarak gerçekleştirdiği resmi ziyaretten/4 Temmuz 2020.
Kaynak: Gürcistan Resmi ajansı, <https://agenda.ge/en/news/2020/2119>. Erişim: 7 Eylül 2020.

olması ve Rusya'nın dağılan SSCB'nin ardından oluşturduğu 'yakın çevre'sinde etki alanını yitirmek istememesi ile arttı.¹³ Fakat 21. yüzyılın gelişi ile birlikte yeni Büyük Oyun'da Rusya ve Amerika halen iki önemli güç olsalar da, bu iki aktörlü yapının yanında farklı dinamiklerle farklı aktörlerin de yer aldığı görülmektedir. Türkiye, İran, bazı Avrupa Birliği ülkeleri, Çin ve Pakistan söz konusu aktörlerden en önemlileridir.

Bu şekilde Hazar Bölgesi'ndeki olay sadece ekonomik çıkarlar için bir çekişmeden çok, klasik anlamda bir rekabet olarak da algılanabilir.¹⁴ Pek çok uzmana göre daha pek çok büyük oyunun oynanacağı yer ileride yine Kafkaslar olacak, bu yalnız ekonomik olarak değil, boru hatları benzeri araçları kullanarak aynı zamanda stratejik bir hal alacaktır. Bu anlamda özel kurumları ile devlet gücünü beraberce ustalıkla kullanan ABD önderliğindeki Batı, bürokrasi ve özel sektörünü halen rehabilitasyondan geçirmeye devam eden Rusya önünde bir adım önde görülmektedir. 'Batılılaşma ve modernleşme' olgusu, Rus hegemonyasına karşı diğer önemli silah olarak görülmektedir. Bölgede bulunan hükümetlerin ve liderlerin demokratikleşme anlamında kendi başlarına yeterli adımı atamayacakları bir ön kabul haline getirilerek, AB'nin de parçası olduğu Batı devletleri bahsekonu konseptleri strateji emelleri olan güvenlik ve enerji kaynaklarına ulaşma anlamında ustaca kullanılmaktadır.

Bu bağlamda bölgedeki ülkelerle ilişkilerini ilerleten AB, örnek olarak Gürcistan ile Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Alanını (İng. *Deep and Comprehensive Free Trade Area -DCFTA*) (DCFTA) içeren AB-Gürcistan Ortaklık Anlaşması'nı (İng. *Association Agreement*) Temmuz 2016'da yürürlüğe sokmuştur.¹⁵ Rusya'nın Güney Osetya ve Abhazya'yı işgal etmesiyle¹⁶ Batı dünyasıyla ilişkilerine ivme kazandıran Gürcüler, AB'yle de vize mevzuatı ve yapısal reformlarına hız vermiş ve yaşadığı 'Gül Devrimi'nin¹⁷ de verdiği hızla Kafkasya bölgesinde 'Batılılaşma' perspektifinde en fazla çaba harcayan ülkelerin başında yer almıştır. Ülke halen en büyük ticaret ortağı olarak kendisine AB ülkelerini belirlemiştir.¹⁸

Ermenistan, 19. ve 20. yüzyılın zor ve buhranlı dönemlerini zihinsel olarak aşamamış ve esasen bu zor yüz yılları hem imparatorluk, hem SSCB, hem de Soğuk Savaş sonrası yıllarda siyasal ve kültürel yayılım anlamında ustalıkla kullanarak iyi değerlendiren ve dünyayı daha da etkiler konuma gelen Rusya'nın yörüngesinden tam anlamıyla çıkamamıştır. Bu durum, özellikle SSCB döneminde çoğunlukla aynı makûs talihi paylaşan Azerbaycan ve Gürcistan'ın Ermenistan'a kıyasla devlet gücünü ve toplum refahını artırma yarışında bir adım önde yer almalarına ve Avrupa-Atlantik alanıyla ilgili projelerde de başat pozisyonlarını korumalarına yardım etmektedir.

Azerbaycan'a ilişkin diğer bölge ülkeleriyle yapılabilecek özet bir kıyaslamada ise, Azerbaycan'ın halen Güney

Kafkasya'da 'kilit ülke' pozisyonunu koruduğu ifade edilebilir. Yönetim tarzı açısından zaman zaman Batı ülkelerinin yoğun eleştirilerine maruz kalsa ve Ermenistan'la olan ihtilafı yakın dönemde sıcak çatışmalara kadar uzansa da, halen bölgedeki gayri safi milli hasılanın % 70'inden fazlası Azerbaycan'da toplanmaktadır ki, bu da kısır döngülerini kıramayan Ermenistan'ın son dönem saldırgan politikalarıyla Azerbaycan'ın istikrarına yönelik attığı adımları açıklamaktadır. Azerbaycan'ın ayrıca Batılı ülkelerle ortaklaşa yürüttüğü projeler Azerbaycan'ın ekonomik konumunun büyümeye devam edeceğini göstermektedir ve bölgedeki jeopolitik aktörlerin Azerbaycan ile işbirliği yapması için bu nokta giderek daha önemli hale gelmektedir. Bakü yönetimi bu bağlamda AB'yle, her ne kadar demokrasi ve insan hakları başlıklarındaki eleştirileri kabul etmese ve AB'den bu anlamda gelen tepkilere siyasi açıdan net ve kesin tepkiler koysa da, ekonomik ve sosyal alanlarda daha yakın ilişkileri sürdürme eğilimindedir.

AB için de durum başat ekonomik ilişkiler ve Azerbaycan'ın jeo-stratejik konumuyla açıklanabilir. Hazar enerji kaynaklarının Avrupa'ya taşınmasında etkin projeler oluşturmaya devam etmek isteyen AB, öte yandan bölgedeki varlığını son yüz yıllarda sadece siyasal anlamda değil kültürel, sosyal ve ekonomik her düzlemde sürdüren Rusya'yı da planlarında dikkate almak durumundadır. Bu duruma karşılık, şüphesiz Rusya'nın kendilerine ileri bir 'uç beyliği' muamelesi yapması, Ermenistan'ın aksine Azerbaycan ve Gürcistan gibi bölge ülkeleri için artık tahammül edilecek durumlar değildir.

Bununla birlikte, eleştirel teori (İng. *critical theory*) ve inşacı (İng. *constructivist*) kültürel argümanlar perspektifinden karar alıcı siyasal elitler boyutuna inilebilir ve Kafkasya'daki güç savaşına farklı bir açıdan da bakılabilir kanaatindeyim. Bu tür bir fikrinsel yolculukta, baskın reel politığın 'güç, savaş, denge' gibi ana kavramlarını aşarak, Rusya'nın, Rus kültürününün başat konumdaki aracı Rus diliyle beraber bölgedeki etkisinin silinmesinin halen mümkün görünmediği de daha net anlaşılabilir. Bu durum, bölge ülkelerinde halen SSCB dönemi elit yapılanmasını ve eski Rus emperyal ve merkezizetçi Sovyet

Rusya'nın Güney Osetya ve Abhazya'yı işgal etmesiyle Batı dünyasıyla ilişkilerine ivme kazandıran Gürcüler, AB'yle de vize mevzuatı ve yapısal reformlarına hız vermiş ve yaşadığı 'Gül Devrimi'nin de verdiği hızla Kafkasya bölgesinde 'Batılılaşma' perspektifinde en fazla çaba harcayan ülkelerin başında yer almıştır.

düşünce tarzının etkilerini gözlemlememizle paralel nitelikler taşımaktadır. Bu çerçevede, Kafkasya'daki günümüz karar alıcıları bağlamında dahi zaman zaman, Rusya'ya dair geçtiğimiz yüzyıllara dair sosyal ve kültürel öğeler, günümüz Rusya'sı ne kadar eleştirilse de, bir 'seçkinlik göstergesi' olarak ele alınabilmektedir. Bu nedendir ki, ABD ve AB, belki de süren hızlı küreselleşmenin verdiği güvenle, Dostoyevski, Tolstoy, Gogol, Çaykovski, Barthold, Lermontov gibi her kültürel koldan ve siyasi/sosyal düzlemde 18. ve 19. yüzyıl Rus entelektüellerine rakip 'Batı aydınlarını' ve temsil ettikleri 'birey temelli özgürlükçü değerleri' bölgeye kazandırmaya çalışmaktadır. Ancak ne AB ne de ABD, 20. ve 21. Yüzyılda 'Batı seçkinliği' öncülüğünde yürüttükleri 'insan hakları, liberalizm, sivil toplum örgütleriyle konsolide olmuş demokrasi' ana fikrini ve toplum anlayışını; bölgeyi bir önceki yüzyılda tamamıyla işgal etmesine ve önemli acılara sebebiyet vermesine rağmen sosyal ve kültürel dokuya derinlemesine nüfuz etmiş Rus realitesine karşı ikame değerler bütünü olarak sunamamaktadır.

Bu manada, piyasa (Dolar/Avro) ekonomisi, Hollywood filmleri, internet veya Batılı müzik yıldızları Kafkasya elitleri veya gençleri için '21. Yüzyılın modernliği'ne ulaşmada bir araç olarak görülebilmesine karşılık, 18. ve

19. yüzyıllar 'Rus Oryantalizmi'nin tam da sonraki yüzyıllar için planladığı 'Moskova ve St.Petersburg etkisi' halen bölgede derine inildikçe karşılaşılan bir olgudur.¹⁹ Sovyet döneminin totaliter merkezîyetçiliğinin de eklediği yeni kültürel yorumlamalar, anılan Rus cazibesini yukarıda bahsekonu şekliyle bilhassa elitler düzleminde daha da pekiştirmiş durumdadır. Nitekim günümüzde (örneğin kendisine yönetim tarzı bağlamında sıklıkla yöneltilen eleştirilere karşılık Azerbaycan'daki ve tabiatıyla Rusya'yla göbek bağı devam eden Ermenistan'daki) 'seçkin' sınıflar için Rus kültüründen uzak duramama, karşı çıksa da Batı yayımlılığı ve tek taraflı 'liberal' yorumlarına karşı Rus düşünce tarzına yakın bir popülizmi takip ve zaman zaman takdir etme dürtüsü karşımıza çıkmaktadır. Bu tür bir anlayış, enformasyon çağını ve son teknolojik gelişmeleri yakından takip eden, ayrıca eski SSCB'nin geniş coğrafyasında yaşamlarını sürdüren Rus diasporasıyla yakın teması korumaya özen gösteren Moskova yönetimi için de önemli bir altyapıdır. Esasen, Rus karar alıcılar da ellerindeki *Russia Today*, *Sputnik*, *Yandex* vb. yeni dönem basın ve enformasyon araçlarıyla gerek AB gerek ABD'den gelen seslere karşı, Orta Asya'ya benzer şekilde, Kafkasya'da da formal ve informal bir Rus etkisini bölgeye enjekte etmeye devam ettiklerini reddeder bir konumda değildir.



Kafkasya'da sürgün yıllarını yaşayan ünlü Rus şair Mikhail Lermontov'un (1814-1841) bir portresi.
Kaynak: <https://vestnikkavkaza.net/news/culture/51300.html>. Erişim: 6 Eylül 2020.

Sonuç ve Gelecek Hakkında

Kafkasya, Soğuk Savaş sonrası dönemin tüm dünyaya yaydığı yeni düşünce ve oluşumların birleştiği ve belki en yoğun anlamda bir sorunlar yumağı teşkil ettiği bölgelerden biri olmuştur. AB ise sorunlarını karşılıklı çıkarları dengeleyerek çözen ve çoğunlukla üye ülkelerin kazanç unsurunu göz ardı etmeyen bir anlayış içerisinde işbirliğine yönelik politikalarını sürdüren bir yapı içerisinde. Kafkasya Bölgesi için de en önemli çıkarının enerji ve bu enerjinin kendi bölgesine en güvenli nasıl ulaştırılabileceği olarak özetlenen AB, bu noktaya kadar hep bir Rusya gerçeği ile karşı karşıya gelmiştir. Bu çerçevede, gelinen noktada bilhassa Gürcistan ve Ukrayna'daki gelişmelerden sonra, Rusya'nın hâkimiyet alanlarını salt askeri imkânlarının hızlıca konuşlanma kabiliyeti dışında, eskiye dayalı güç faktörleriyle korumasının ne kadar mümkün olduğu akla gelen diğer sorulardan biridir.

1999 Nisan ayından sonra Avrupa Konseyi üyesi olan Gürcistan'da uzun vadede muhtemel bir AB üyeliğine inanların sayısı bir dönem hiç de az değildi. Ülke içi yapısal sorunların çözümü için mücadelesini sürdüren Ukrayna için de benzeri bir AB, yükselişini sürdüren ABD taraftarlığını tamamlayıcı bir niteliği haizdir. Şüphesiz AB de Kafkasya'da askeri ve politik olarak arzu ettiği seviyelerde olamayacak etkinliğini hiç olmazsa ticari ve kültürel bağlamda olabildiğince pekiştirme emelindedir ve bunu bölgenin iki önemli dış gücünü teşkil eden ABD ve Rusya'dan geri kalmama isteğiyle tamamlamaktadır.

Zaman zaman Avrupalı siyasetçilerden duyabildiğimiz Ermenistan, Gürcistan ve Azerbaycan'ı da kapsayacak 'Genişletilmiş Avrupa' fikri de bu tür bir amacın arka planında kalmaya devam etmektedir.

AB'nin çıkarlar ilişkisi göz önüne alındığında, uluslararası ilişkilerde 'kazan-kazan' hususu, AB'nin ilk ekonomik hamlelerinden sonra en azından Güney Kafkasya'nın bazı bölgeleri için mümkün görülebilmektedir.²⁰ Kafkas ülkelerinin ekonomik anlamdaki eli kolu bağlanmışlığını gidermede AB'nin giriştiği ortak projeler, teritoryal ve etnik bileşenlerle kronikleşen sorunların çözümünde de bir anahtar niteliğindedir. Bu anlamda AB'yi ve Brexit sonrası güçlerini daha da pekiştiren Almanya, Fransa gibi başat AB oyuncularını madalyonun bir tarafı, sorun çözümlemede salt askeri yeteneklerini hızlıca göstermekten çekinmeyen ABD ve Rusya'yı ise madalyonun diğer tarafı olarak nitelemek yanlış olmayacaktır.²¹ Bu şekilde askeri temelli çatışma zihniyeti üzerine kurulu reel politığın aksine, Soğuk Savaş sonrası dönemi cazip hale getiren nitelikleriyle AB kurumlarının Kafkasya özelinde gelecekte de detaylı tahlil edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Öte yandan, şüphesiz bölgedeki istikrar, özellikle Yukarı Karabağ (Dağlık Karabağ, İng: *Nagorno-Karabakh*) sorunu üzere bölgedeki mevcut çatışmaların çözülmesinde yatmaktadır. Bu bağlamda geçmişte de farklı arabuluculuk ve işbirliği mekanizmalarında başarılı sınavlar veren AB ülkelerine ve kurumlarına önemli görevler düş-



Harita: Eski SSCB bölgesi ve Güney Kafkasya'da 'Donmuş İhtilaflar'.

Kaynak: <https://www.euractiv.com/section/armenia/opinion/for-russia-some-conflicts-are-colder-than-ever/>. Erişim: 6 Eylül 2020.

mektedir. Kısır ülke politikaları ve çıkarları AB'yi son on yılda zedelemeye devam etmiştir ve bu halde Avrupa'daki enerji tekeli de elinde tutan Rusya, Trans-dinyester'den Kırım ve Ukrayna'ya, Gürcistan'dan Yukarı Karabağ'a kadar devam eden nice çatışma ve ihtilafla bölgede nüfuzunu sürdürmektedir. Avrupa, çoğu zaman tek taraflı bir 'seçkinlik' üzerine kurulu ve 18.-19. yüzyıl Oryantalist düşünce tarzının izlerini taşıyan, bu açıdan Rusya'ya benzeyen ancak, şüphesiz sahada daha güçsüz zuhur eden gün-

cel politikalarında yapacağı akılcı değişimlerle mevzubahis sorunların çözülmesinde veya hafifletilmesinde aktif rol alabilecek ve stratejik açıdan önemli bir bölgede kilit bir oyuncu haline gelebilecektir. Bu durum, Türkiye gibi bölgede tarihsel ve toplumsal açıdan önemli konumda yer alan diğer ülkelerin de yararına olabilecek pozitif bir atmosfer yaratacak; olumsuzluklar, çatışma ve donmuş ihtilaflarla toplumlar üzerinde baskı yapan siyasal oluşumların da bir nebze olsun gerilemelerini sağlayacaktır.

Sonnotlar

- 1 Giriş niteliğinde kapsamlı değerlendirmeler ve tarihi arka plan için bkz. Roy Allison (der.), *Challenges for the Former Soviet South*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1996 ve Svante Cornell, *Small Nations Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Surrey, Curzon, 2001.
- 2 Ali Faik Demir, "AB'nin Güney Kafkasya Politikaları", *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, Beril Dedeoğlu (der.), İstanbul, Boyut, 2003, s. 363.
- 3 Bölge politikalarında, Türkiye'ye dair incelenebilecek bir kaynak olarak bkz. Mustafa Aydın (der.), *Türkiye'nin Avrasya Macerası*, Ankara, Nobel Yayınevi, 2007 ve Mitat Çelikpala, "Türkiye ve Kafkasya: Reaksiyoner Dış Politikadan Proaktif Ritmik Diplomasiye Geçiş", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 25, Bahar 2010, ss. 93 – 126.
- 4 Sözkonusu belge ve öngördüğü politikalar için bkz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3A160001> ve https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_1_ortaklik_iliskileri/2_1_4_diger/gundem_2000_eng.pdf. Erişim: 7 Eylül 2020.
- 5 Dönemin AB Komiserlerinden Hans van den Broek'un Gürcistan'da 1998 yılında katıldığı bir toplantıda bu konuda ifade ettiği beyanı ve AB-Güney Kafkasya ilişkilerini iyi özetleyen sunumu için bkz. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPE-ECH_98_118 Erişim 6 Eylül 2020. Ayrıca bkz. Fuad Hüseyinov, "Relations of European Union-Turk Republics and Turkey", *Eurasian Studies*, No:21, Winter 2002, s. 70.
- 6 Fuad Hüseyinov, "European Union and Azerbaijan", *Eurasian Studies*, No:19, Spring-Summer 2001, s. 88.
- 7 Sözkonusu Ortaklık ve İşbirliği Antlaşmaları için bkz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3A17002>. Erişim: 7 Eylül 2020.
- 8 AB Komşuluk Politikası'na dair detaylı bilgiler ve güncel açıklamalar için bkz: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement>. Erişim: 7 Eylül 2020.
- 9 AB'nin ilişkilerde getirdiği son kavramlardan olan "Doğu Ortaklığı" için bkz: https://ec.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en. Erişim: 5 Eylül 2020.
- 10 "Fact Sheets on the European Union: Three Eastern Partnership neighbours in the South Caucasus" <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/172/three-eastern-partnership-neighbours-in-the-south-caucasus>. Erişim: 7 Eylül 2020.
- 11 Ayrıntılar için bkz. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/172/three-eastern-partnership-neighbours-in-the-south-caucasus>. Erişim: 7 Eylül 2020.
- 12 Shah Alam, "Pipeline Politics in the Caspian Sea Basin", *Strategic Analysis*, Cilt:26, No:1, Ocak-Mart 2002, s.6.
- 13 Detaylı değerlendirmeler için bkz. Lena Jonson,, "Russia, NATO and the Handling of Conflicts at Russia's Southern Periphery: At a Crossroads?" *European Security*, Cilt: 9, No: 3, Winter 2000, ss.45-73.
- 14 Stephen Blank, "Every Shark East of Suez: Great Power Interests, Policies and Tactics in the Transcaspien Energy Wars", *Central Asian Survey*, Cilt:18, No:2, Haziran 1999, s.149.
- 15 Ayrıntılar için bkz: AB'nin Gürcistan Temsilciği resmi sayfası https://ec.europa.eu/delegations/georgia/49070/georgia-and-eu_en. Erişim: 6 Eylül 2020.
- 16 Sözkonusu işgal süreci öncesine bakan bir değerlendirme için Rick Fawn ve Sally Cummings, "Interests over Norms in Western Policy towards the Caucasus: How Abkhazia in No One's Kosovo?", *European Security*, Cilt:10, No:3, Güz 2001, ss. 84-109.
- 17 Kapsamlı bir "Gül Devrimi" analizi için Svante E. Cornell, *Georgia after the Rose Revolution: Geopolitical predicament and implications for US Policy*. Strategic Studies Institute, 2007.
- 18 Kafkasya bölge ülkelerine dair çok boyutlu kayda değer akademik yaklaşımlar ve tarihsel arkaplan için ülkemizde Prof. Hakan Kırımlı, Prof. Dr. Hasan Ali Karasar, Prof. Dr. Mitat Çelikpala, Prof. Dr. Oktay F. Tanrısever ve Prof. Dr. Ayça Ergun gibi Türkçe olarak da yayın yapan uzman isimlerin muhtelif eserleri incelenebilir. Gürcistan özelinde, bkz. Mitat, Çelikpala, "Başarısız Devlet-Demokratik Model Ülke Sarmalında Gürcistan'ın 20 Yılı", *Journal of Central Asian & Caucasian Studies* . 2012, Vol. 7 Issue 14, ss. 1-35.
- 19 "Rus Oryantalizmi" kavramının tarihi gelişimini anlamak için bkz: Alfrid K. Bustanov, *Soviet orientalism and the creation of Central Asian nations*, New York: Routledge, 2015; David Schimmelpenninck van der Oye, *Russian Orientalism: Asia in the Russian Mind from Peter the Great to the Emigration*, New Haven & London: Yale University Press, 2010; Nathaniel Knight, "On Russian Orientalism: A Response to Adeb Khalid", *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, Volume 1, Number 4, Fall 2000 (New Series); Nathaniel Knight, "Grigor'ev in Orenburg, 1851-1862: Russian Orientalism in the Service of Empire?", *Slavic Review*, Vol. 59, No. 1 (Spring, 2000); Vera Tolz, *Russia's own Orient: the politics of identity and Oriental studies in the late Imperial and early Soviet periods*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011.
- 20 AB'nin ekonomik genişlemesini irdeleyen diğer bir nitelikli çalışma için bkz. Muzaffer Dardan ve Esra Hatipoğlu, "AB Genişleme Sürecinin Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi'ne Etkileri", *Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt:9, No:2, ss. 69-103.
- 21 11 Eylül sonrası bölgeye ilişkin güvenlik ve dış etkiler bağlamında kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Oktay F. Tanrısever, "Regional Security in The Caucasus in The Post-9/11 Era: Old Conflicts and New Openings", *OAKA*, Cilt:6, Sayı: 11, 2011, ss. 1-17.

GÜNEY KAFKASYA'DAKİ ETNİK ÇATIŞMALAR, ÜLKE İÇİNDE YERLERİNDEN EDİLMİŞ KİŞİLER VE ULUSLARARASI MÜDAHALE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) Azerbaycan temsilcisi Furio de Angelis'e göre günümüzde Azerbaycan'da yaklaşık 630 bin *IDP* ile 300 binden biraz fazla mülteci var.

Hazar Ege Gürsoy

Araştırma Görevlisi, Avrasya Çalışmaları ABD, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara

Güney Kafkasya'daki Çatışma Kaynaklı Zorunlu Göç Dalgaları

Ermenistan ile Azerbaycan arasında 1988-1994 yılları arasında Azerbaycan'ın Dağlık Karabağ bölgesinde meydana gelen ilk etnik gerginlik, 1,2 ila 1,5 milyon kişinin yerinden edilmesine sebebiyet verdi.¹ İlgili literatüre göre, yaklaşık 350-360 bin etnik Ermeni'nin, Azerbaycan'dan

Ermenistan'a göç ederek mülteci konumuna düştüğü tahmin edilirken² Azerbaycan yetkilileri yaptıkları ilk resmî açıklamalarda topraklarının yüzde 20'sinin işgal edildiğini ve 1 milyondan fazla mülteci ve ülke içinde yerinden edilmiş kişinin-*IDP* nin (İng. *internally displaced persons*) Azerbaycan'ın diğer bölgelerine kaçtığını belirtti. Sonraki yıllarda ise *IDP*lerin ancak bir kısmı Azerbaycan güçleri tarafından geri alınan cephe bölgelerine dönebildi.

Günümüzde, yine Azerbaycan devletinin resmî verilerine göre, Azerbaycan'da 1,2 milyon zorunlu göç mağduru bulunmakta. Bu kişilerin 789 bini Dağlık Karabağ ve çevresindeki yedi bölgeden kaçan *IDP*'lerden geriye kalanlar Ermenistan'dan kaçan Azerbaycanlı mültecilerden oluşmakta. Ancak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) (İng. *United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR*) Azerbaycan temsilcisi Furio de Angelis'e göre bu rakam 1.2 milyondan daha az ve günümüzde Azerbaycan'da yaklaşık 630 bin *IDP* ile 300 binden biraz fazla mülteci var.³

Gürcistan'da ise ilk ve en büyük zorunlu göç dalgası 1991 ve 1993 yılları arasında gerçekleşti. Gürcistan'ın bağımsızlığına giden süreçte, ayrılıkçı çatışmalar önce Güney Osetya'da (1990-1992) ardından Abhazya'da (1992-1994) patlak verdi. 1994'te ateşkes anlaşması imzalanana kadar her iki çatışmada 300 binden fazla insan yerinden oldu. Bu kişilerin yaklaşık 240 bini Abhazya'dan kaçan Gürcü *IDP*'lerdi. Çatışma sırasında yerlerinden olmuş etnik Abhazlar'ın da olduğu varsayılrsa da, göçlerinin geçici olduğu ve çatışmadan kısa bir süre sonra geri döndükleri varsayıldı. Geriye kalan 60 bin yerlerinden edilmiş kişi ise Güney Osetya'dandı; bunlardan 40 bini Kuzey Osetya'ya kaçan etnik Oset mültecilerken, kalan 20 bin ise etnik Oset (10 bin kişi) ve etnik Gürcü (10 bin kişi) *IDP*'lerdi. Sonraki yıllarda 45 ila 50 bin *IDP* Abhazya'nın Gali bölgesine kendiliğinden döndü. BMMYK'ye göre, 2008 Ağustos Savaşı'ndan önce Gürcistan'da yaklaşık 212 bin *IDP* kayıtlıydı. Ancak ikinci büyük göç dalgası, 2008 Ağustos Savaşı'nın hemen ardından meydana geldi. Çoğunluğu etnik Osetlerden oluşan yaklaşık 30 bin kişi Güney Osetya içinde *IDP* konumuna düşerken, neredeyse tamamı etnik Gürcü olan 128 bin kişi Gürcistan'ın geri kalan bölgelerine kaçtı. Savaşın sona ermesi ile göç edenlerin çoğu yerlerine geri döndü ancak, yaklaşık 22 bin *IDP* temelli olarak Gürcistan'ın iç kesimlerine yerleşti. 2018 yılına kadar faaliyet gösterdikten sonra görevini Çalışma, Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı, Bölgesel Kalkınma ve Altyapı Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı gibi farklı bakanlıklara devreden ve ardından kapatılan Gürcistan'ın İşgal Altındaki Topraklarından Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler, Gürcistan Barınma ve Mülteciler Bakanlı-

ğının verilerine göre 2014 yılında Gürcistan'da kayıtlı *IDP*'lerin sayısı toplam 259.247'ydi.⁴

Diğer bir ifadeyle, 1980'lerin sonundan itibaren etnik çatışmalar sebebiyle Güney Kafkasya'da 1,5 milyondan fazla insan zorunlu göç mağduru oldu. Sovyetler Birliği'nin 1989'da gerçekleşen son nüfus sayımlarında Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan'ın toplam nüfusunun 15 milyon dolaylarında olduğu düşünülürse Güney Kafkasya'da neredeyse her on insandan biri yerlerini terk etmek zorunda kaldı. Bu rakam hiç kuşkusuz ki, bağımsızlıklarını yeni kazanmış, ciddi bir dönüşüm içinde olan, ekonomik, siyasi ve kurumsal altyapı açısından yetersizlik çeken ülkelerin baş edemeyeceği boyutlara ulaşmaktaydı. Bu bağlamda, başta Birleşmiş Milletler (BM) ve alt kuruluşları, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin yanı sıra Kızıl Haç, Danimarka Mülteci Konseyi (İng. *Danish Refugee Council*), Norveç Mülteci Konseyi (İng. *Norwegian Refugee Council*), Uluslararası Göç Örgütü (İng. *International Organization for Migration*), Dünya Sağlık Örgütü (İng. *World Health Organization-WHO*), Oxfam ve World Vision International⁵ gibi birçok uluslararası örgüt ve sivil toplum kuruluşu da acil insani yardım, çatışma çözümü ve zorunlu göçmenler için kalıcı çözüm başlıkları altında çeşitli alanlarda sürece müdahil oldu. Öte yandan başta Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya olmak üzere birçok ülke de yıllar içinde azalma eğiliminde olsa da finansal desteklerine devam ettiler.⁶

Her ne kadar, zaten geri dönemeyecekleri kesin olan Ermeni ve Azerbaycanlı mülteciler yeni yaşamlarına hızlı adapte olmuş ve devletleri tarafından ekonomik ve hukuki yönden ivedilikle müdahale görmüş olsalar da durum Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*'ler için aynı olmadı. Zira BMMYK'nın 2004 yılındaki Ermenistan temsilcisi Lloyd Dakin'e göre dünya genelinde mültecilikten vatandaşlığa geçiş ve yerel entegrasyon konusunda en başarılı örneklerden biri Ermenistan oldu. 1995 yılında, Azerbaycan'dan gelen etnik Ermeni mültecilerin daha kolay vatandaşlık almasını sağlayacak bir yasanın çıkmasıyla 2004 yılına kadar Ermenistan vatandaşlığı alan toplam Ermeni mülteci sayısı 65 bine yükseldi.⁷ 1 Ocak 2020 itibarıyla ise Ermenistan'da Azerbaycan'dan göçen mülteci statüsündeki kişi sayısı 1,319'e düştü.⁸ Benzer şekilde Azerbaycan devleti de Ermenistan'dan kaçan Azerbaycanlı mülteciler için çıkardığı 1998 vatandaşlık yasasıyla bu grubun vatandaşlık sürecini ivedilikle sağladı.⁹ Günümüzde UNHCR verilerine göre Ermenistan'dan zorunlu göçte maruz kalmış Azerbaycanlılar arasında mülteci statüsüne sahip kişi bulunmamakta.¹⁰ Ancak, bahsi geçen tüm uluslararası aktörlerin sürece dâhil olmalarına ve gerçekleşen ilk zorunlu göç dalgasının üzerinden 33 yıl, sonuncusunun ise 12 yıl geçmesine rağmen Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*'ler hala ülke gündemlerinde güncel birer sorun olarak varlıklarını sürdürmekte. Zira gerek kendi-

Son yıllarda Azerbaycan ve Gürcistan devletlerinin kendileri için kalıcı çözümlere yönelmesiyle birçok *IDP* yeni yerleşkelere yerleştirilip birçok sosyal haktan yararlandırıldılar. Ancak hala hatırı sayılır rakamlardaki birçok Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*, düşük yaşam koşullarına bağlı entegrasyon sorunları yaşamakta.

lerine yönelik uluslararası bağlayıcılığı olan yasal bir zeminin olmaması, gerek Azerbaycan ve Gürcistan devletlerinin işgal edilmiş topraklarından vazgeçtikleri izlenimini vermektan kaçınmaları sebebiyle *IDP*'lere yönelik kalıcı çözümlere yıllarca başvurulmadı. Böylece her iki ülke *IDP*'leri uzun süre yeni hayatlarına adapte olabilmeleri için gerekli destekten mahrum kaldı. Öte yandan, bahsi geçen Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*'lerin ülke nüfuslarının yüksek bir yüzdesini oluşturmaları, devletlerinin bu süreci uluslararası finansal destek olmaksızın atlatmalarını imkânsız kıldı.

Son yıllarda Azerbaycan ve Gürcistan devletlerinin kendileri için kalıcı çözümlere yönelmesiyle birçok *IDP* yeni yerleşkelere yerleştirilip birçok sosyal haktan yararlandırıldılar. Ancak hala hatırı sayılır rakamlardaki birçok Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*, düşük yaşam koşullarına bağlı entegrasyon sorunları yaşamakta. Bu bağlamda Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*'lerin kayıplarının telafisi ve anayurtlarına geri dönüşlerinin sağlanması konusunda yaşanan sorunlarda sadece devlet politikalarının değil aynı zamanda uluslararası aktörlerin insani yardım ve çatışma çözümü alanlarında oynadığı roller ve bu süreçlerde yaşanan tıkanıklıklar ve yanlış politikalar da irdelenmesi son derece önemli hususlar olarak karşımıza çıkmakta.

Azerbaycan ve Gürcistan Devletlerinin *IDP*'lere Yönelik Uyguladığı Politikalar

Azerbaycan'ın ve Gürcistan'ın *IDP*'lere yönelik uyguladığı politikalara bakıldığında çoğunlukla benzer ancak yer yer farklılıkların olduğu dönemlerden geçtikleri görülmüyor. Daha önce de belirtildiği gibi Sovyetler Birliği'nin dağılması, büyük ekonomik ve siyasi zorluklar getirdi. Nitekim 1990'lı yıllarda siyasi istikrarsızlığın yanı sıra ekonomik krizler sadece *IDP*'leri değil, bir bütün olarak tüm Azerbaycan ve Gürcistan vatandaşlarını etkiledi. Bu dönemde, her iki ülke de *IDP*'lere temel sosyal hakları ve barınma koşullarını sağlamakta gerekli devlet kapasitesinden yoksundu. Bu nedenle ilk göç dalgalarının sonucunda *IDP*'lerin büyük çoğunluğu terk edilmiş veya harabe binalara, otellere, yatakhanelere, hastanelere, sanatoryumlara, kreşlere ve okullara yerleşmek zorunda kaldılar. Hatta ve hatta 1993 yılındaki en büyük göç dalgasıyla gelen Azerbaycanlı *IDP* nüfusu uzun yıllar çadır kampları ve terk edilmiş tren vagonları gibi daha da kötü koşullarda ikamet etmek zorunda kaldı.¹¹

Kapasite eksikliğinin yanı sıra, her iki devlet de *IDP*'lerin eninde sonunda anavatanlarına geri dönmelelerini bekledi ki bu beklenti Gürcistan ve Azerbaycan için aynı zamanda bir ulusal egemenlik meselesiydi. Örneğin, Azerbaycan hükümetinin *IDP*'lere ve mültecilere yönelik müdahalesinin farklılaşmasının nedenlerinin başında da bu devlet politikası geldi. Zira geri dönmeyecekleri kesin olduğundan Azerbaycanlı mülteciler için hemen harekete

geçilerek kendilerine kısa sürede barınaklar sağlandı ve Azerbaycanlı mülteciler tam vatandaşlık ve mülkiyet haklarını hızlıca aldılar.¹² *IDP*'ler içinse ilk yasa ancak 1999 yılında çıktı ve ancak 2000'lerin başlarından itibaren kalıcı çözümlere yönelik politikalar izlenmeye başladı. Benzer şekilde, Gürcistan'da da *IDP*'ler uzun süre görmezden gelinen ve katlanarak büyüyen bir sorun haline geldi. 'Nasıl olsa geri dönecekler' yaklaşımı ile *IDP*'ler tabiri caize ülkenin kanayan yarası oldular.

Ancak 1990'ların sonunda, Azerbaycan'ın *IDP*'lere yönelik devlet politikasında ciddi bir dönüşüm yaşandı. Bunda enerji gelirleri sayesinde devlet ekonomisinin istikrar kazanmaya başlamasının da katkısı büyük oldu. 2001 yılında, Devlet Petrol Fonu'nun önemli bir kısmı yerinden edilmiş kişilere tahsis edilmeye başlandı. Azerbaycan için öncelikli çözüm Ermeni güçlerinin işgal ettikleri Azerbaycan topraklarından çekilmesi ve yerinden edilmiş kişilerin evlerine geri dönmesi olmaya devam etse de, devlet politikasında daha kalıcı çözümlere doğru bir dönüşüm yaşandı. 1999'da Azerbaycan hükümeti *IDP*'lerin sadece statülerini tanımlamakla kalmayıp aynı zamanda haklarını da düzenleyen bir yasa çıkardı. Bu bağlamda 2003 yılında İlham Aliyev'in iktidara gelmesiyle ülkenin *IDP* sorunu üzerine ciddi şekilde eğildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Örneğin 2004 yılında, *IDP*'lerin yerleştikleri evlerden çıkarılmasını engelleyen bir başkanlık kararnamesi çıkarılmasının yanı sıra 2007'de son çadır kampını (toplam 12 adet) kapatılarak bu kampların sakinlerinin yeni yapılan toplu konutlara taşınması için gerekli adımları attı. Şu anda Azerbaycan hükümeti yaklaşık 250 bin yerinden edilmiş kişiye yeni konutlar ve sosyal tesisler sağlamış bulunmakta. BM özel raportörü Chaloka Beyani'nin 2015 yılında BM'ye sunduğu rapora göre son 20 yılda Azerbaycan devleti *IDP*'lere devlet bütçesinden ve devlet petrol fonundan toplamda 4.4 milyar ABD doları tahsis etti. Bu bağlamda, enerji gelirlerinin artması sonucunda uluslararası finans kurumlarının ve ülkede bulunan insani yardım kuruluşlarının finansal destekleri yıllar içinde büyük ölçüde azaldı.¹³ Bu noktada Gürcistan devletinin *IDP*'lere yönelik tutumu Azerbaycan devletine göre farklılaştı. Zira Gürcistan'ın büyük ölçüde bağışçı desteğine bağlı olması, gerekli adımların gecikmeli olarak yürürlüğe konmasına neden oldu.

Kalıcı çözümler açısından, ekonomik yetersizliği, donör bağımlılığı ve 2008 yılındaki Rus-Gürcü Savaşı nedeniyle Gürcistan Azerbaycan'ı gecikmeli olarak takip etti. 2007'de Gürcistan, temel olarak *IDP*'lerin anavatanlarına güvenli bir şekilde dönmelerini sağlamaya ve yaşam koşullarını iyileştirmeye odaklanan bir hükümet stratejisi uyguladı. Ancak bu politikanın ilk boyutunun gerçekleştirilmesi pek olası değildi. Bu nedenle, 2012'de Gürcistan hükümeti barınma sorununu çözmeyi ve böylece *IDP*'lerin hükümete bağımlılığını azaltmayı amaçlayan yeni bir eylem planı geliştirdi. Bu plan doğrultusunda 2014 yı-

İnada Gürcistan ayrıca *IDP*lerin statüsünü ve haklarını tanımlayan ve düzenleyen bir yasayı geç de olsa çıkardı. Gürcü yetkililer tarafından BMMYK'ye verilen bilgilere göre, yaklaşık 1.200 *IDP* aile yeni toplu konutlara yerleştirilirken, 1.500 kişi mevcut meskenlerinin mülkiyet hakkını kazandı. Güncellenen rakamlar, 2017 yılı itibarıyla yaklaşık 36 bin aileye barınma sağlandığını gösterirken halen 53 bin aile Konut Programı kapsamında bekleme listesinde bulunuyor.

Uluslararası Aktörlerin Azerbaycanlı ve Gürcü *IDP*lere Yönelik İzlediği Politikalar

2015 yılı itibarıyla Azerbaycan devleti uluslararası aktörlerden toplamda 1,1 milyar ABD doları finansal destek aldı. Ancak daha önce de belirtildiği gibi enerji kaynakları nedeniyle ülke gelirleri artınca, finansal destek ciddi oranda azaldı. Öte yandan Gürcistan, dış destek olmaksızın savaştan etkilenmiş nüfusa müdahale edecek güce sahip değildi. Bu bağlamda ülkeye giren finansal destek ciddi rakamlara ulaştı. Öyle ki 1992 ile 2000 yılları arasında, 4 milyar ABD doları Gürcistan'a hibe edildi. 2008 Savaşı sonrası ise BM ve Dünya Bankası önderliğinde gerçekleştirilen 'Acil Çağrı' (İng. 'Flash Appeal') ile 38 ülke ve 14 uluslararası örgütün katılımıyla 4,5 milyar ABD dolarının finanse edilmesi taahhüt edildi. Bu desteğin 2008-2014 yılları arasında kullanılması planlandı ve bu rakamın 450 milyon ABD dolarından fazlasının münhasıran hem eski hem de yeni *IDP*lerin ihtiyaçlarının karşılanması ve onlara yönelik kalıcı çözümler geliştirilmesi için kullanılması taahhüt edildi.¹⁴ 2014 yılı sonrasında gerek 2008 Savaşı'nın uluslararası mecralarda gündemden düşmesi, gerekse dünyanın farklı noktalarında gerçekleşen vakalarda insani yardıma ihtiyaç duyulması neticesinde dış yardımda önemli bir düşüş yaşandı.

Yine de bahsi geçen yardım kalemleri bu kadar ciddi rakamlara ulaşmışken savaştan etkilenmiş kişilerin yaşam koşullarının neden tam anlamıyla iyileştirilemediği ve neden hala birçok Gürcü ve Azerbaycanlı *IDP*'nin entegrasyon, işsizlik, ekonomik zorluklar ve iskan problemleri ile yüz yüze kaldığı sorgulanması gereken bir unsur olarak karşımıza çıkmakta. Bu konuda başta Neil S. MacFarlane, Elizabeth Dunn ve Vanessa Humphries olmak üzere birçok akademisyen eleştiri oklarını uluslararası insani müdahale yöntemlerine yöneltmekte.¹⁵ Zira dünyanın birçok farklı noktasında olduğu gibi Güney Kafkasya'daki ilk göç dalgasının başlangıcından bu yana, uluslararası müdahale üç ana başlık altında toplandı. Bunlar, çatışma süreci ve hemen sonrasında bölgeye ulaştırılan acil insani yardım; çatışma sonrası normalleşmeye giden süreçte kalıcı çözümlerin desteklenmesi ve son olarak çatışmanın tarafları arasında ateşkesin sağlanması ve yerinden edilmiş nüfusun yurtlarına barışçıl ve gönüllü dönüşlerinin gerçekleşmesi için müzakere çabaları olarak sıralanabilir.

Güney Kafkasya'daki çatışmalar sonrasında da acil yardım (barınma, gıda, kıyafet, tıbbi destek ve benzeri ihtiyaçlar) ve kalıcı çözüm üretimi (mikro-krediler, mesleki eğitimler ve psikolojik destekler, kalıcı konut, v.b.) için uluslararası örgütler sürece hızlıca dâhil oldu. Ancak, ilerleyen zamanlarda bu yardımlara yönelik çeşitli eleştiriler getirildi. Bu eleştiriler, yardımların çatışan taraflara adaletsiz dağıtılması; bölgenin kendine has sorunlarına dikkat edilmemesi; bölgeye standart yardım kitleri ile müdahale edilmesi; yardımların STK projeleri üzerinden dağıtılması ve bu sebeple hesap verilirliğin ihtiyaç sahiplerinden çok bağışçılara yönelik olması; uzun vadeli projelerin tamamlanmadan finansal desteğin kesilmesi/azaltılması şeklinde sıralanabilir. Örneğin çatışmaların başlangıcından 2011 yılına kadar yapılan dış yardımlara bakıldığında Ermenistan'ın 1,9 milyar, Azerbaycan'ın ise 800 milyon dolar destek aldığı tahmin edilmekte. MacFarlane'e göre, Karabağ çatışmasının ilk yıllarında Amerika Ermenilerinin başarılı lobi faaliyetleri sonucunda Ermenistan'a ciddi boyutlarda destek verilmesi ve Azerbaycan'a yapılan yardımlarda katı sınırlandırmalara gidilmesi tarafsızlık açısından sorgulanır bir durumdu. Ona göre yardımlardaki böylesi bir orantısızlık bir tarafın daha hızlı refaha kavuşup, kendi kaynaklarını silahlanmaya yöneltebileceği riskini doğuruyordu.¹⁶ Diğer bir örnekteyse, Dunn, 2008 Savaşı sonrası Gürcistan'daki Dünya Sağlık Örgütü Küme (İng. *WHO Health Cluster in Georgia*) Temsilcisi David Kacharava ile gerçekleştirdiği görüşmede, Kacharava'nın standart yardım projeleri hakkındaki eleştirisine kitabında şu şekilde yer verdi: "Gürcistan'ı tanımıyorlardı, [ülkenin] durumunu bilmiyorlardı, başkalarının ne yaptığını bilmiyorlardı. Sadece bazı eski projeleri kesip yapıştırdılar. Kelimenin tam anlamıyla 'Endonezya' veya 'Kongo' kelimelerini çıkardılar ve 'Gürcistan'ı koydular. Bazı projeler tamamen saçmalıklı."¹⁷

Son müdahale alanı olan müzakere çabalarına bakıldığında, bu girişimlerin de son derece yetersiz kaldığı gözükür. 1994 yılında Rusya aracılığında gerçekleşen Azerbaycan-Ermenistan ateşkesini takiben Fransa, Rusya ve Amerika Birleşik Devletleri'nin eş başkanlık yaptığı ve tarafların tek diyalog kanalı olarak kalan AGİT Minsk Grubu'nda 25 yıldır süren müzakerelerin sonuçtan çok uzak olduğu aşikâr. Gerek gerçekleştirilen temasların neticesinde, gerekse Ermeni birliklerinin işgal edilen toprakları terk etmesi için çıkarılan birçok BM Güvenlik Konseyi kararı sonrasında, çabalar sonuçsuz kalırken; bölgeden göç etmeye zorlanan Azerbaycanlı *IDP*'ler de aynurtlarına geri dönemedi. Üstüne üstlük son olarak 12 Temmuz 2020'de tekrarlandığı gibi, süreç boyunca birçok defa Ermenistan ve Azerbaycan silahlı kuvvetleri arasında sıcak temas gerçekleşti.

Benzer şekilde 2008 sonunda bölgede aktif olarak görev yapan AGİT ve BM Gürcistan Gözlem Gücü faaliyetlerinin Rusya tarafından bloke edilmesi sonucunda,

bölgede bir tek Avrupa Birliği Gözlem Gücü kaldı. O da Abhazy ve Osetya'ya giremediği için ancak sınır bölgelerinde gözlem yapmaya devam edebildi. Bugün çatışma taraflarının karşılıklı diyalog kurabileceği yegâne kanal olan Uluslararası Cenevre Müzakerelerinin 2. Grup görüşmelerinde de Gürcü *IDP*lerin anayurtlarına dönüşlerinin sağlanması için gerekli koşullar sağlanamadı. Avrupa Konseyi'nin ve BM'nin konu ile ilgili çıkardığı sayısız Karar'ın da beklenen yaptırım gücünden son derece uzak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Sonuç

Sonuç olarak, Azerbaycan ve Gürcistan'ın 2000 sonrası devlet politikalarına bakıldığında, *IDP*lerin yaşam koşullarını iyileştirmek için önemli adımlar atıldığı anlaşılıyor. Bu bağlamda, *IDP*ler ile toplumlarının kalanı arasındaki sosyo-ekonomik uçurum azalmaya başlasa da, bu uçurumun kısa vadede kapanma olasılığı bulunmuyor. Ne anayurtlarına geri dönebilen ne de mevcut koşullara adapte olabilen *IDP*ler için gelecekle son derece belirsiz. Bahsi geçen etnik çatışmalar *IDP*leri normal hayatlarının rutinlerinden kopartarak onları her türlü sosyal ve ekonomik kazanımlarını geride bırakmaya zorladığından, mali zorluklar her iki ülkede de bir *IDP* gerçeği haline gelmiş durumda. Dolayısıyla, zaman içinde birçok *IDP* için devlet desteğinin en temel ve kimi zaman yegâne geçim kaynağı olması, onların toplumlarının belirli kesimleri tarafından bir yük olarak algılanmasına sebebiyet verdi. Böylece zamanla *IDP*ler toplumun geri kalanından izole olarak entegrasyon sorunları yaşadı.

Ne var ki, bahsi geçen *IDP* sorununun sadece Güney Kafkasya'ya özel olduğunu düşünmek yanlış olur. Uluslararası bağlamda *IDP* sorunu hala çözümü konusunda ciddi engellerle karşılaşılan ve en yetersiz kalınan insani müdahale alanlarından biri. Öyle ki, Uluslararası Göç Örgütü Güneydoğu-Doğu Avrupa ve Orta Asya Bölgesel Direktörü Argentina Szabados, 10 Haziran 2018'de Doğu Ukrayna'daki çatışma bölgesini ziyaretinden dönerken "5. yılında, binlerce insanın öldüğü ve 1.5 milyon kişinin zorunlu göçe maruz kaldığı bu çatışmanın büyük ölçüde unutulmuş olması bir skandaldır"¹⁸ diyerek uluslararası insani müdahaledeki yetersizliği bir nevi kabul etti. Bu bağlamda, uluslararası insani yardım sisteminin yapısal bir kriz içinde olduğu görüşünün son derece yaygın olduğunu belirtmek gerek.

BM acil yardım koordinatörü Stephen O'Brien'in, "sistem bozuk değil ama bozuldu" sözlerine de dikkat çeken Dunn'ın da belirttiği gibi, ciddi finansal kapasiteye sahip bu yapılanmanın neden her geçen yıl ciddi bütçe açıkları verdiği ve neden birçok zorunlu göçmene en temel insani yardımın bile ulaştırılamadığı ciddiyetle ele alınması gereken bir konu. Rekabetçi ihale ve projeler temeli üzerine kurulmuş bu sistemde, sahadaki yardım kuruluşlarının insani müdahaleye ihtiyaç duyan nüfustan çok, bağışçı kuruluşlara hesap verir olması ve sistemin koordinasyon sağlama konusundaki tıkanıklığı, hem aynı işin tekrar ve tekrar başka kuruluşlar tarafından ele alınmasına, hem de bağlantılı olarak zaman ve kaynak israfına neden olurken, sistemin topyekûn bir değişime girme ihtiyacında olduğunu da gözler önüne sermekte.¹⁹



Sonnottlar

- 1 De Waal, Thomas. "Remaking the Nagorno-Karabakh peace process." *Survival* 52, no. 4 (2010), s. 159.
- 2 UNHCR. "Some 65,000 Refugees from Azerbaijan Gain Refugee Citizenship (2004)," Erişim Tarihi 10 Aralık 2018. <http://www.unhcr.org/40239bba4.html>; Watch, Helsinki. *Azerbaijan: seven years of conflict in Nagorno-Karabakh* (1994), s. 99; Rieff, David. "Case study in ethnic strife." *Foreign Affairs* (1997), s. 119; Ayunts, Artak. "Return and its alternatives: perspectives from Armenia." *Forced Displacement in the Nagorno Karabakh Conflict: return and its alternatives*. London: Conciliation Resources (2011), s. 23. Artak Ayunts, yerinden edilmiş Ermenilerin Şubat 1988'den 1994'e kadar çeşitli göç dalgaları ile Ermenistan'a geldiklerini ve bunların çoğunluğunun Azerbaycan'dan (yaklaşık 280.000 mülteci) ve Dağlık Karabağ'dan (20.000) kaçan mülteciler olduğunu, geri kalanının ise Azerbaycan ile sınıır köylerinden kaçan IDP'ler (70.000) olduğunu savunmakta. Ayrıca, Ermenistan'da hâlâ birkaç bin IDP'nin kaldığını da belirtmekte. Ancak Ayunts'un aksine BMMYK kaynaklarına göre günümüzde Ermenistan'da hiç IDP bulunmuyor. Bknz. Brunarska, Zuzanna, and Agnieszka Weinar. *Asylum seekers, refugees and IDPs in the EaP countries: recognition, social protection and integration: an overview*. Research Report 2013/45. San Domenico di Fiesole: EUI CARIM-East, (2013), 6; Ayunts, Artak. "Return and its alternatives: perspectives from Armenia." *Forced Displacement in the Nagorno Karabakh Conflict: return and its alternatives*. London: Conciliation Resources, (2011): 23-31.
- 3 Azerbaycanlıların ilk zorunlu göç dalgası Ermenistan'daki Kafan ve Megri'den 1987'nin sonlarında ve 1988'in başlarında başladı. Ermeniler 1991 yılının başlarında Dağlık Karabağ'ı talep ettiklerinde, gerilim iyice arttı ve 200 bin Azerbaycanlı mültecinin daha Ermenistan'dan göç etmelerine neden oldu. 1992 yılının ortalarında, yaklaşık 40 bin Azerbaycanlı, Ermeni güçleri tarafından Dağlık Karabağ'dan sürüldü. Devam eden süreçte 47 bin Azerbaycanlı daha Dağlık Karabağ ile Ermenistan arasında bulunan Laçın bölgesini terk etmek zorunda kaldı. En büyük göç dalgası 1993 yılının sonunda, Ermenistan silahlı kuvvetlerinin Azerbaycan topraklarında daha da ilerlemesiyle gerçekleşti, 780 bin kadar Azerbaycanlı IDP anavatanlarını terk etmek zorunda kaldı. Bknz: Huseynov, Tabib. "Return and Its Alternatives: A Case Study on the Armenian Azerbaijani Conflict." *Forced Displacement in the Nagorno Karabakh Conflict: Return and Its Alternatives* (2011); "The Occupied Territory," The State Committee for Affairs of Refugees and Internally Displaced Persons of the Republic of Azerbaijan. Erişim Tarihi 18 Aralık 2018, <http://www.qmkkd.gov.az/en/pages/16.html>; Muniyama, Killion. "Doc. 13973, Humanitarian needs and rights of internally displaced persons in Europe," 22 Nisan 2016, Council of Europe, Erişim Tarihi 30 Aralık 2018, <http://websitespace.net/documents/19863/4249864/20180321-Rapport-Munyam-EN.pdf/a2e414cb-61d4-4c6b-be09b622a18db5e0>
- 4 Bknz. UNCHR. "Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis", (2009). Erişim Tarihi 30 Aralık 2018, <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf>, s. 5-6; "Number of Registered IDPs-Statistics by Region (17.09.2014)", Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Accommodation and Refugees of Georgia (MRA). Erişim Tarihi 30 Mart 2018, <http://mra.gov.ge/eng/static/55>; Civil.ge. "PM Bakhtadze Names Ministries to be Merged, Abolished", 26/06/2018, Erişim Tarihi 5 Eylül 2020, <https://civil.ge/archives/245060>
- 5 Kurumlar hakkında bknz. <https://drc.ngo/>; <https://www.nrc.no/>; <https://www.iom.int/>; <https://www.who.int/>; <https://www.oxfam.org/en/>; <https://www.wvi.org/>
- 6 Özellikle 2008 Savaşı sonrası destek veren ülkeler arasında Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, İrlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Norveç, Polonya, Romanya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, Ukrayna ve Birleşik Krallık bulunmaktadır. Bknz. UN and the World Bank. "Georgia Joint Needs Assessment: Donor Funding in Support of Post-Conflict Recovery and Reconstruction Progress Report" (2009).
- 7 Clark, J. "More than 65,000 refugees from Azerbaijan have obtained Armenian citizenship under a government programme supported by the UN refugee agency." 06 Şubat 2004, Erişim Tarihi 7 Nisan 2020, <https://www.unhcr.org/news/latest/2004/2/40239bba4/65000-refugees-azerbaijan-gain-armenian-citizenship.html>
- 8 UN Armenia. Erişim Tarihi: 5 Eylül 2020, <https://www.un.am/en/agency/UNHCR>
- 9 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Protection Considerations Regarding Azerbaijani Asylum-Seekers and Refugees, 16 September 2003, Erişim Tarihi: 4 Eylül 2020, <https://www.refworld.org/docid/3f5f49fa4.html>
- 10 UNHCR Refugee Data Finder, Erişim Tarihi: 6 Eylül 2020, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8YnY>
- 11 Huseynov, Tabib. "Return and Its Alternatives: A Case Study on the Armenian Azerbaijani Conflict." *Forced Displacement in the Nagorno Karabakh Conflict: Return and Its Alternatives* (2011), s. 35.
- 12 Gureyeva-Aliyeva, Yulia ve Tabib Huseynov. "Can You be an IDP for Twenty Years?: A Comparative Field Study on the Protection Needs and Attitudes Towards Displacement Among IDPs and Host Communities in Azerbaijan." Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement (2011), s. 6.
- 13 UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Addendum : Follow-up mission to Azerbaijan*, 8 Nisan 2015, A/HRC/29/34/Add.1, Erişim Tarihi 30 Aralık 2018, <https://www.refworld.org/docid/55717c484.html>
- 14 Sumbadze, Nana; Tarkhan-Mouravi, George. *Working paper on IDP vulnerability and economic self-reliance*. UNDP, 2003; Hovey, Guy. *Supporting the livelihoods of internally displaced persons in Georgia : a review of current practices and lessons learned (English)*. Washington DC; World Bank (2013).
- 15 Dunn, Elizabeth Cullen. "The chaos of humanitarian aid: adhocery in the Republic of Georgia." *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 3, no. 1 (2012), s. 1-23; MacFarlane, S. Neil ve Larry Minear. *Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh*. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (1997); MacFarlane, S. Neil. "Humanitarian Action and Conflict in the Southern Caucasus: the Cases of Abkhazia (Georgia) and Nagorno-Karabakh (Azerbaijan)." *CEMOTI, Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* 29, no. 29 (2000), s. 51-64; Humphries, Vanessa. "Improving humanitarian coordination: Common challenges and lessons learned from the cluster approach." *The Journal of Humanitarian Assistance* (2013), s. 30.
- 16 MacFarlane, S. N. (2000). Politics and humanitarian action, Thomas J. Watson Jr. *Institute for International Studies Occasional Paper*, (41); MacFarlane, S. (1999). Humanitarian Action and Conflict. *International Journal*, 54(4), 537-561. doi:10.2307/40203415; Macfarlane, N., Mitchell, L., & Mullen, M. "Foreign assistance: to what degree has Western aid helped Armenia, Azerbaijan and Georgia." (2011). Erişim Tarihi: 7 Nisan 2020, <https://carnegieendowment.org/2011/11/29/foreign-assistance-to-what-degree-has-western-aid-helped-armenia-azerbaijan-and-georgia-pub-46179>
- 17 Dunn, E. C. *No path home: humanitarian camps and the grief of displacement*. Cornell University Press (2018), s. 78.
- 18 IOM "Ukraine "Europe's Largest Crisis": IOM Regional Director on Visit to Eastern Ukraine." Erişim Tarihi 28 Haziran 2019, <https://www.iom.int/news/ukraine-europes-largest-crisis-iom-regional-director-visit-eastern-ukraine>; Gürsoy, H.E. "Ukrayna'da Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler (IDP'ler) ve Entegrasyon: Devlet Politikası, Uluslararası Destek, Sosyo-Ekonomik Durum", *Sovyet Sonrası Ukrayna'da Devlet, Toplum ve Siyaset: Değişen Dinamikler, Dönüşen Kimlikler* (2020), s. 295-330.
- 19 Dunn, E. C. *No path home: humanitarian camps and the grief of displacement*. Cornell University Press (2018), s. 205.

AHISKA TÜRKLERİNİN ANAVATANLARINA GERİ DÖNÜŞ SÜRECİNDE AVRUPA KONSEYİ'NİN ROLÜ

Gürcistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşünün sağlanması konusunda isteksiz davranmış, Ahıska Türklerine anavatanlarına geri dönebilmeleri için Gürcü olduklarını kabul etme şartı koymuştur. Bu bağlamda, Türk kimliğine olan aidiyetlerinden taviz vermeyen Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşü mümkün olmamıştır.

Serhat Keskin

Araştırma Görevlisi, Sosyoloji Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara

Ahıska Türkleri, günümüz Gürcistan sınırları içinde yer alan Samtshe-Cavahetya olarak adlandırılan idari bölgenin Adıgön, Ahılkelek, Ahıska, Aspinza ve Bogdanovka ilçelerini kapsayan bölgesinde yaşamış, Türk dilli Müslüman bir topluluktur.¹ Yaklaşık 100 bin kadar Ahıska Türkü 1944 yılında Sovyet rejimi tarafından, Sovyetler Birliği'nin Türkiye sınırının güvenliğini tehdit ettikleri gerekçesiyle, anavatanlarından Kazakistan, Kırgızistan ve Özbekistan'da yer alan toplam on sekiz bölgeye sürgün edilmişlerdir. Ahıska Türkleri,

sürgün edildikleri bölgelerde toplama kampına benzeyen 'özel yerleşim rejimi' altında yaşamlarını sürdürmek zorunda kalmışlardır. Stalin'in ölümünün ardından, 1956 yılında, 'özel yerleşim rejimi' kaldırılmış, ancak Sovyetler Birliği yönetimi içinde özerk idari bir birimi olmayan Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönmeleri mümkün olmamıştır. Sovyet rejimi çıkarmış olduğu çeşitli kararnamelerle Ahıska Türklerinin Gürcistan'a dönüş sürecini ilk olarak geciktirmiş, daha sonra Sovyetler Birliği içindeki diğer cumhuriyetlere yönlendirmiştir.



1993-1999 arasında çıkartılan kararnemelerin Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüş sorununun çözümü için pratikte bir karşılığı olmamış, bunlar Gürcistan'ın uluslararası insan hakları standartlarına erişmek istediğini gösteren sembolik girişimler olarak kâğıt üzerinde kalmıştır.

1989 yılında Özbekistan'da yaşanan Fergana olaylarından sonra ülkede yaşayan Ahıska Türklerinin büyük bir kısmı Rusya'ya ve Azerbaycan'a, az sayıda Ahıska Türkü de Kazakistan'a ve Ukrayna'ya göç etmiştir. Sovyet rejiminin engellemelerine ek olarak Gürcistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşünün sağlanması konusunda isteksiz davranmış, Ahıska Türklerine anavatanlarına geri dönebilmeleri için Gürcü olduklarını kabul etme şartı koymuştur. Bu bağlamda, Türk kimliğine olan aidiyetlerinden taviz vermeyen Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşü mümkün olmamıştır.²

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından Ahıska Türkleri, anavatanlarına dönüş taleplerini iletcek bir muhatap bulamamıştır. Bağımsızlığını kazanan Gürcistan devleti konunun muhatabı olarak Sovyet yönetimini işaret ederken Rusya Federasyonu konunun Gürcistan'ın sorumluluğunda olduğunu iddia etmiştir. Bu durum karşısında Ahıska Türk derneklerinden biri olan Vatan Cemiyeti anavatanına geri dönüş sorununu uluslararası platforma taşımıştır. Böylece geri dönüş mücadelesinin uluslararası kamuoyunda duyurulmasını sağlamıştır. Diğer taraftan, Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından bağımsızlığını kazanan Gürcistan, Batı'yla bütünleşme çabası doğrultusunda çeşitli uluslararası örgütlere üye olmuş ve birçok uluslararası anlaşmayı imzalayarak bu anlaşmaların tarafı haline gelmiştir.³ Böylece Gürcistan, Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüşüne ilişkin tavrını bırakarak, Sovyetler Birliği döneminde gerçekleştirilmiş olan Ahıska Türkleri sürgününün sorumluluğunu üstlenmek zorunda kalmıştır. Bu bağlamda 1993-1999 yılları arasında Gürcistan Cumhurbaşkanlığı tarafından birçok kararname çıkarılmış ve projeler tasarlanmıştır. Ancak bunların hiç biri tam anlamıyla hayata geçirilemediği için Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüş sorunu çözülememiştir.

Gürcistan, 1999 yılında Avrupa Konseyi'ne şartlı üye olmuştur. Şartlardan biri Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüşünün organize edilmesi olmuştur. Bu, Ahıska Türklerinin anavatanına dönüş mücadelesinde önemli bir dönüm noktasıdır. Avrupa Konseyi Gürcis-

tan'ın iki yıl içerisinde (2001'e kadar) Ahıska Türklerinin Gürcistan vatandaşlığını elde etme hakkını içerecek şekilde geri dönmelerini (İng. *repatriation*) ve entegrasyonlarını sağlayacak yasal bir çerçeveyi Avrupa Konseyi'ne danışarak oluşturmasını, üç yıl içinde (2002'ye kadar) geri dönüş ve entegrasyon sürecini başlatmasını ve bu sürecin on iki yıl içinde (2011'e kadar) sonlandırılmasını talep etmiştir. Yaklaşık yedi yıllık bir gecikmeyle, Gürcistan Parlamentosu "Eski SSCB Tarafından 20'inci Yüzyılın 40'lı Yıllarında Gürcistan'dan Zorla Sürgün Edilen Kişilerin Geri Dönüşü" (İng. *Law of Georgia on Repatriation of Persons Forcefully Sent into Exile from Georgian SSR by the Former USSR in the 40's of the 20th Century*) başlıklı yasayı (2007 Geri Dönüş Yasası) 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe koymak üzere 11 Temmuz 2007 tarihinde kabul etmiştir. Ancak Ahıska Türkleri yasanın uygulanmasında çeşitli mağduriyetler yaşamış, bunun sonucunda çok az sayıda Ahıska Türkü yasadan yararlanabilmiştir. 2015 yılı dâhil olmak üzere 5.841 başvuru (yaklaşık 8.900 kişi) yapılabilmemiş, 1.540 kişi *repatriant* (Tr. geri dönmüş kişi) statüsü almış ve bunların 418'i koşullu Gürcistan vatandaşlığını elde etmiştir. Koşullu Gürcistan vatandaşlığı elde eden 418 Ahıska Türklerinden sadece 7 kişi Gürcistan vatandaşlığı alabilmiştir.⁴

2007 Geri Dönüş Yasası'nın hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin süreç Avrupa Konseyi'ne bağlı kuruluşlar tarafından takip edilmiş ve sürece dair çeşitli raporlar yayımlanmıştır. Bu raporlar Gürcistan'ı süreci etkili yönetmesi doğrultusunda çeşitli düzenlemeler yapmaya itmiştir. Bu bağlamda, yayımlanan raporlar Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş süreci hakkında değerlendirmelere önemli veriler sağlayan kaynaklar olmuştur.

Bu çalışmada Avrupa Konseyi'ne bağlı olan kuruluşlardan süreci yakından takip eden Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (İng. *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe*), Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komisyonu (İng. *The Council of Europe -The Commissioner for Human Rights*), Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu (İng. *The European Commission against Racism and Intolerance*) ve Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi-Ulusal Azınlıklar (İng. *the Framework Convention for the Protection of National Minorities - National Minorities*) raporları incelenmektedir. Bu inceleme, Avrupa Konseyi'nin Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş sürecinin takibinde özellikle son dönemde kısmen pasif kaldığını göstermektedir.⁵

Batı'ya Entegre Olma Yolunda Gürcistan'ın Ahıska Türklerinin Anavatanlarına Dönüşüne Yönelik Çalışmaları (1991-1999)

Gürcistan 1993 yılında "Sürgün Edilen Mesketlerin Bazı Sosyal Sorunlarının Çözümü Hakkında" (İng. *On the Settlement of Some of the Social Problems of the Deported*

Meskhetians) başlıklı bir kararname çıkarmıştır. Aralık 1996'da "Mesketyalı Türklerin Hukuki ve Sosyal Sorunlarının Çözümüne İlişkin Devlet Programı" (İng. *On the State Program on Solving Legal and Social Problems of the Meskhetian Turks*) başlıklı bir başka kararname yayınlamıştır. İlgili kararnamede 2000 yılına kadar 5.000 Ahıska Türkü'nün Gürcistan devletinin yardımıyla ülkeye yerleştirileceği belirtilmiştir.⁶ Gürcistan'ın Avrupa Konseyi'ne 1999 yılında şartlı üye olmasından kısa bir süre önce, "Güney Gürcistan'dan 1940'larda Sürülen Halkın Rehabilitasyonu ve Geri Dönüşüne İlişkin Hükümet Komisyonu Kurulmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" (İng. *On Creation of the Governmental Commission on Repatriation and Rehabilitation of the Population Deported in 1940s from Southern Georgia*) yayımlanmıştır.⁷ Ancak 1993-1999 arasında çıkarılan bu kararnamelerin Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüş sorununun çözümü için pratikte bir karşılığı olmamış, bunlar Gürcistan'ın uluslararası insan hakları standartlarına erişmek istediğini gösteren sembolik girişimler olarak kâğıt üzerinde kalmıştır. Farklı görüşler olsa da, Gürcistan'da devlet düzeyinde gittikçe artan Ortodoksluğa dayalı Gürcü milliyetçiliği, ülkedeki siyasi istikrarsızlık, kırılgan ekonomi, etnik çatışmalar sonucu⁸ yerinden edilen kişilerin (İng. *Internally*

Displaced Persons) mevcut sorunları, Ahıska Türklerinin Cavahetya'ya dönmeleri halinde bölgede yaşayan Ermenilerle etnik çatışma çıkabileceği görüşü ve bu durumun Bakü-Tiflis-Ceyhan petrol boru hattının güvenliğini tehlikeye sokma ihtimali, Gürcü makamların Ahıska Türklerinin geri dönüşlerine dair hevesizliklerinin en başat nedenleri olarak belirtilebilir.⁹ Neticede, bu dönem içinde, ne Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşünü mümkün kılan yasal bir düzenlemeden ne de anlamlı somut adımlardan bahsetmek mümkündür.

Ahıska Türklerinin Anavatana Dönüş Sürecinin Avrupa Konseyi Tarafından Takibi (1999-2007)

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 2001 yılında aldığı kararda Gürcistan'dan Ahıska Türklerinin geri dönüş sürecini hızlandırmasını talep etmiştir.¹⁰ Aynı yıl İnsan Hakları Komiseri Alvaro-Gil-Robles hazırladığı raporda,¹¹ Gürcistan'ın, Ahıska Türklerinin Gürcistan vatandaşlığı olarak anavatanlarına dönmelerini sağlamayı kabul ettiğini belirtmiş, ancak Gürcü yetkililerin ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin mevcut problemleri, Abhazyadaki çatışmalar ve Gürcistan'ın zayıf ekonomisi nedeniyle geri



dönüş sürecini erteleme eğilimde olduğunu aktarmıştır. Bu raporda ayrıca, Gürcistan yönetiminin Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönmeleri durumunda bölgede hâlihazırda yaşayan Ermenilerle etnik ve dini bir çatışma yaşanabileceği olasılığını dile getirdiği belirtilmiş, bu nedenle Ahıska Türklerini anavatanları yerine Gürcistan'ın farklı bölgelerine yerleştirmeyi tercih edebileceği aktarılmıştır. Bunun yanında, uyarı olarak, Ahıska Türklerinin anavatanları dışına yerleştirilmelerinin ülke içi başka sorunlara neden olabileceği vurgulanmıştır.

İrkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu'nun 2002 yılında Gürcistan'a ilişkin yayımladığı raporda,¹² ülkede 600-700 civarında Ahıska Türkünün yaşadığı, bunların büyük bir çoğunluğunun 1993 yılında çıkarılan Gürcistan Vatandaşlık Kanunu ve çeşitli Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle Gürcistan vatandaşlığını alabildiği ifade edilmiştir. Bunun yanında, Ahıska Türklerinin bir kısmının Gürcistan vatandaşlığından yoksun bırakıldığı, bundan dolayı bu kişilerin ya başka bir ülkenin vatandaşı ya da devletsiz (İng. *stateless*) kaldıkları belirtilmiştir. Bu bağlamda, Gürcistan'ın Ahıska Türklerinin Gürcistan vatandaşlığı alabilmesini mümkün kılan yasal bir düzenleme yapmadığı dile getirilerek, Gürcistan'ın Avrupa Konseyi'ne vermiş olduğu taahhütleri hatırlatılmıştır. Raporda ayrıca Gürcistan'ın Ahıska Türklerine yönelik etkili bir entegrasyon programı uygulaması gerektiği de vurgulanmıştır. Gürcistan yönetimi, Komisyonun yukarıda belirtilen eleştirilerine cevap vermemiş, ancak raporda Ahıska Türkleri için kullanılan *Meskhetian Turks* adlandırmasını reddederek "1944'te Güney Gürcistan'dan Sınır Dışı Edilen Nüfus" adlandırmasını kullanacağını belirtmiştir.¹³ Gürcistan yönetiminin bu tutumunun arkasında, Ahıska Türklerini 'Müslümanlaştırılmış Gürcü' olarak tanımlamasının ve onların eski bir Gürcü kavmi olan Meshlerden geldiği tezini savunarak 'Mesh' veya 'Mesketyal' terimlerini kullanmak istemesinin yattığı söylenebilir.

2003 yılında İnsan Hakları Komiseri Alvaro-Gil-Robles yayımladığı bir diğer raporda,¹⁴ Gürcistan'ın Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş sürecine yönelik yasal mevzuatı hazırlaması gerektiğini bir kez daha dile getirmiştir. Ayrıca Rusya'nın Krasnodar bölgesinde çeşitli hak ihlallerine maruz kalan yaklaşık 15 bin Ahıska Türkü'nün durumunu hatırlatmış, bir kısmının Amerika Birleşik Devletleri tarafından göçmen programıyla kabul edilse de asıl sorumluluğun Gürcistan'da olduğunu belirtmiştir.

2003 yılında Gürcistan'da Gül Devrimi gerçekleşmiş, cumhurbaşkanlığına Batı yanlısı tutumuyla bilinen Mihail Saakaşvili gelmiştir. Bu durumu Ahıska Türkleri, olumlu bir gelişme olarak değerlendirmiştir. Çok geçmeden Ahıska Türklerinin Gürcistan'a geri dönüşüne yönelik yasal çerçevenin hazırlanmasını hızlandırmak amacıyla yeni bir devlet komisyonu kurulmuştur. Bahsi geçen devlet komisyonu Azınlık Konuları Avrupa Merkezinin (İng.

European Center for Minority Issues) işbirliğiyle Ahıska Türk dernekleri yöneticileriyle bir araya gelmiş ve olası yasal düzenlemeye ilişkin görüşmeler gerçekleştirmiştir.¹⁵

2005 yılı içinde Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş sürecine ilişkin yasal mevzuatın hazırlanmasında somut bir gelişme olmayınca, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 1415 ve 1428 sayılı iki önemli karar almıştır.¹⁶ Bu kararlarda Gürcistan'ın 1999 yılında Avrupa Konseyi şartlı üyesi olurken Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüşüne ilişkin verdiği taahhüt hatırlatılmış, buna ilişkin bazı ilerlemeler olsa da yasal düzenlemenin Gürcistan tarafından halen hazırlanmadığına dikkat çekilmiştir. Buna ek olarak, sürecin belirlenen takvim içinde yerine getirilmesine, Ahıska Türklerinin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak Gürcistan'a yerleştirilmelerine ve topluluğun entegrasyonuna yönelik somut programların oluşturulmasına dair çağrıda bulunulmuştur.

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin 2006 yılında yayımladığı bir diğer kararda¹⁷ yukarıda bahsi geçen Gürcistan Devlet Komisyonu'nun çalışmalarına devam etmesi gerektiği vurgulanarak, Meclisin sürece ilişkin daha önce yayımladığı kararlardaki uyarıları tekrarlanmıştır. İrkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu'nun aynı yıl yayımladığı raporda,¹⁸ daha önceki raporundaki tavsiyelerin uygulanmadığı ya da kısmen uygulandığı belirtilmiş, Ahıska Türklerin dönüşüne ilişkin problemlerin çözülmesinin yavaş ilerlediği aktarılmıştır. Ayrıca raporda birçok uzmanın Ahıska Türkleri için "Meskhetian Turks" tanımlamasının kullanılmasını uygun gördüğü aktarılmış, böylece Gürcistan'ın bir önceki raporda bu adlandırılmanın kullanılmasına karşı çıkışına cevap verilmiştir. Tüm bunlara ek olarak raporda, Gürcistan yönetimi Ahıska Türklerine yönelik her türlü önyargıya karşı mücadele etmesi için göreve çağırılmıştır. Özellikle Cavahetya'da yaşayan Ermeni nüfusa Ahıska Türkleri hakkında bilgilendirme çalışmalarının yapılması gerektiği aktarılmıştır.

Avrupa Konseyi'ne bağlı kuruluşların devamlılık arz eden takibi neticesinde Gürcistan devleti Ahıska Türklerinin geri dönüşünün yasal zeminini oluşturacak yasa tasarisına ilişkin çalışmalarını hızlandırmıştır. Nitekim daha önce belirtildiği üzere, Gürcistan 2007 Geri Dönüş Yasası'nı, 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul etmiştir.

2007 Geri Dönüş Yasası'nın Uygulanmasının Avrupa Konseyi Tarafından Takibi

Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüş umudu 2007 Geri Dönüş Yasası'nın kabulüyle yeşerse de yasanın uygulanmasına beş aylık gecikmeyle Mayıs 2008'de birçok belirsizlikle başlanmıştır. 2008 yılında Gürcistan ve Rusya arasında yaşanan Ağustos Savaşı'ndan sonra sürecin ilerleyişi durma noktasına gelmiştir.

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 2008 yılında hazırladığı raporda,¹⁹ 2007 Geri Dönüş Yasası'nın içeriğinin yoğun bir şekilde eleştirildiğini, yasaya yönelik bazı eleştirilerin ise yasayı 'geri dönememe yasası' (İng. *law on non-repatriation*) olarak tanımladığını belirtmiştir. Raporda, 2007 Geri Dönüş Yasası'nın birçok hükmünün yeterince açık olmadığı, bu nedenle başvuruları işleme almakla sorumlu olan devlet görevlilerinin yorumlamasına çok fazla alan bıraktığı aktarılmıştır. Bu durumun başvuru sahiplerinin başvurularının teknik gerekçelerle reddedilme riskine yol açtığı dile getirilmiştir. Buna ek olarak raporda anavatanlarına dönmek için başvuran Ahıska Türklerinin ne kadar süre içinde Gürcistan vatandaşlığı alacağını net olmadığı, yasanın geri dönenlerin yerleştirilme düzenine ve prosedürlerine değinmediği, mülk edinme, vergi ve sosyal güvenlik gibi konuların belirsizliğini sürdürdüğü belirtilmiştir. Bu bağlamda, Gürcistan devletinin Ahıska Türklerinin Gürcistan'a yerleştirilmelerine ve entegrasyonlarına ilişkin ulusal bir strateji belirlemesi gerektiği aktarılmıştır. Ayrıca Gürcü yetkililerin, uluslararası kuruluşların ve ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımıyla 2007 Geri Dönüş Yasası'nın uygulanmasına ilişkin sorunların çözümüne yönelik bir komisyon kurulması gerektiği belirtilmiştir. Tüm bunlara ek olarak Gürcistan devletine Ahıska Türklerinin geri dönüşüne dair olumsuz algıyı tersine çevirebilecek tüm olası yöntemleri araştırması önerilmiş, yaşamış oldukları sürgünün tarih kitaplarında ve müzelerde yeterince tanıtılmadığı belirtilmiştir.

Ulusal Azınlıkların Korunması Danışma Komitesi 2009 yılında yayımladığı raporda,²⁰ Ahıska Türklerinin başvuru evraklarını İngilizce veya Gürcüce doldurmak zorunda olduğunu, ancak başvuru yapan topluluk üyelerinin büyük bir çoğunluğunun bu iki dili konuşmadıkları için mağdur olduklarını belirtmiştir. Raporda başvuru için gerekli evrakların pahalı ya da elde edilmesinin zor olduğu aktarılmıştır. Bu durumda Gürcistan devleti tarafından öngörülen son başvuru tarihinin uzatılması önerilmiştir. Ayrıca, yasada başvurunun reddedilmesi halinde başvuru yapana itiraz etme hakkı tanıyan hiç bir hükmün olmadığı belirtilmiştir. Son olarak yasanın Ahıska Türklerinin entegrasyonuna ilişkin bir strateji içermediği de aktarılmıştır.

İrkçiliğe ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu 2010 yılında yayımladığı raporda,²¹ Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüş sürecine geniş bir yer ayırmıştır. Rapor, 2009 Ulusal Azınlıklar raporuna paralel olarak, başvuru için elde edilmesi zor olan çok fazla sayıda belge istendiğini belirtmiştir. Ahıska Türklerinin hâlihazır vatandaşlıklarından Gürcistan vatandaşlığına geçerken devletsiz kalmaları durumunda problem yaşamaması ve Gürcistan vatandaşlığı elde etmede karşılaştıkları sorunlara çözüm bulunması gerektiği aktarılmıştır. Ayrıca Ahıska Türklerinin sürüldüğü bölgede yaşamakta olan Er-

menilerden bazılarının Ahıska Türklerinin bölgeye dönüşüne karşı oldukları belirtilmiştir. Bu durumun kökeninde kamuoyunda Ahıska Türklerine ilişkin bilgi eksikliği ve bazı medya kuruluşları tarafından Ahıska Türkleri aleyhine yapılan propagandanın yattığı dile getirilmiştir. Bu nedenle Gürcü toplumu genelinde ise Ermeni nüfusun özelinde Ahıska Türkleri hakkında bilgilendirme çalışmalarının yapılması, Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşünün ardındaki tarihsel nedenlerin kamuoyuna açıklanması gerektiği vurgulanmıştır. Son olarak raporda, Gürcistan devletinin Ahıska Türklerine yönelik kapsamlı bir entegrasyon programı oluşturması tavsiye edilmiştir.

Gürcistan, Avrupa Konseyi'ne bağlı kuruluşların raporlarında dile getirdikleri eleştiri ve önerilerin sonucunda 2007 Geri Dönüş Yasası üzerinde 2008, 2009, 2010 yıllarında çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Örneğin başvuru için gerekli olan belgeler listesinden sağlık belgesini kaldırmıştır. Buna ek olarak, son başvuru tarihini iki kez altı ay uzatarak 1 Ocak 2009'dan 1 Ocak 2010 almıştır. Ayrıca *repatriant* statüsü almak için yapılan başvurularda eksik belge olması durumunda başvuru sahibine bu belgelerin tamamlanması için verilen ek süreyi de üç aydan dört aya çıkarmıştır. *Repatriant* statüsünün elde edilmesinden sonra sahip olunan diğer ülke vatandaşlığından çıkma süresini de altı aydan bir yıla çıkarmıştır. Bu düzenlemeye bağlı olarak *repatriant* statüsünün elde edilmesinden sonraki bir yıl içinde Gürcistan vatandaşlığı elde etme koşullarının yerine getirilme zorunluluğunu da kaldırmıştır. Gürcistan vatandaşlığına geçiş sürecinde Ahıska Türklerinin devletsiz kalma olasılığına çözüm getirmek için *repatriant* statüsü elde edenlere basitleştirilmiş bir süreçle Gürcistan vatandaşlığı verilmesini sağlayacak yasal düzenlemenin yapılacağını da aktarmıştır.²²

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 2011 yılında almış olduğu kararla²³ Gürcistan'ın, Avrupa Konseyi'ne vermiş olduğu taahhüt doğrultusunda Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş sorununu çözmedeki siyasi iradesini takdir etmiştir. Ancak Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi başvuruların iyi değerlendirilmesini, formaliteler hususunda esneklikler gösterilerek teknik sebeplerden hiçbir başvurunun reddedilmemesini, daha fazla gecikme olmadan Ahıska Türklerinin geri dönüş süreci ve entegrasyonu için kapsamlı bir program geliştirmesini talep etmiştir.

2003 yılında Gürcistan'da Gül Devrimi gerçekleşmiş, cumhurbaşkanlığına Batı yanlısı tutumuyla bilinen Mihail Saakaşvili gelmiştir. Bu durumu Ahıska Türkleri, olumlu bir gelişme olarak değerlendirmiştir.



İrkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu 2013 yılında yayımladığı raporda²⁴ yukarıda bahsedilen eleştirilere ek olarak kendi girişimleri ile Gürcistan'a dönen Ahıska Türklerinin ne *repatriant* statüsü alabildiğini ne de Gürcistan vatandaşlığı elde edebildiğini, dolayısıyla ülkeye entegre olmada zorluklar yaşadığını aktarmıştır. Bu nedenle Komisyon, Gürcistan'ın Ahıska Türklerinin geri dönüş sürecindeki problemlere ilişkin tüm gerekli önlemleri almadığını düşündüklerini dile getirmiştir. Bu bağlamda, sorunlara ilişkin en kısa zamanda bir strateji oluşturulmasını önermiştir. Aynı Komisyon 2016 yılındaki raporunda Ahıska Türklerinin entegrasyonuna ilişkin sorunlara kısaca değinmiş, daha önce yayımlanan raporlardaki önerilerini tekrarlamıştır.²⁵ 2019 yılında yayımlanan raporda ise Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş sürecine değinilmemiştir.²⁶

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 2014 yılında yayımladığı raporda²⁷ Gürcistan devletinin Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüşünü kolaylaştırma üzerine değil *repatriant* statüsünün verilmesi üzerine odaklandığını belirtmiştir. Ayrıca Gürcistan vatandaşlığının elde edilmesinde gecikmeler olduğunu dile getirmiştir. Ulusal Azınlıklar Danışma Komitesi 2019 yılında yayımlanan raporunda²⁸ ise Azerbaycan'dan Gürcistan'a geri dönmek isteyen Ahıska Türklerinin Gürcistan hukukunun çifte vatandaşlığı önemli ölçüde sınırlayan yapısı nedeniyle Azerbaycan vatandaşlığından çıkma hususunda ciddi zorluklar yaşadığına dikkat çekmiştir. Bunun sonucunda

da çok az sayıda Ahıska Türkünün Gürcistan'a dönebildiğini belirtmiştir.

Ahıska Türklerinin başvuru sonrası *repatriant* statüsünü almalarında, koşullu vatandaşlığı elde etmelerinde ve Gürcistan vatandaşlığı kazanmalarında çeşitli belirsizlikler yaşadığı ortadadır. Gürcistan devleti *repatriant* statüsü elde etmiş Ahıska Türklerinin sahip oldukları ülke vatandaşlığından çıkması hakkında düzenlemeler yapsa da var olan vatandaşlıklarını bırakmayı zorunlu kılmıştır. Ancak Gürcistan yönetimi, Gürcistan koşullu vatandaşlığını elde eden Ahıska Türklerinin ne kadar bir süre sonra Gürcistan vatandaşlığını kazanacağına dair net bir bilgi vermemiştir. Bu durum, daha önce belirtildiği üzere, anavatanlarına dönmek isteyen Ahıska Türklerinin vatandaş olduğu ülkenin vatandaşlığından çıkmaları halinde devletsiz kalma riskine sebep olmaktadır. Ayrıca, yıllardır başka bir ülkede çalışarak emekli maaşı gibi sosyal haklara sahip olabilmiş Ahıska Türklerinin, Gürcistan vatandaşlığına geçtiğinde bu haklarının akıbetinin ne olacağı sorusunun cevabı da net değildir. Dolayısıyla yukarıda bahsedilen belirsizliklerin Ahıska Türklerinin Gürcistan'a geri dönme yönündeki isteklerini olumsuz etkilediği söylenebilir. Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüşünü olumsuz yönde etkileyen bir diğer faktör de Gürcistan'da kuracakları yeni yaşamda Gürcü toplumuna entegrasyonlarına ilişkin kaygıdır. Gürcistan devleti resmî söyleminde Ahıska Türklerini etnik Gürcü olarak kabul etmiş, Ahıska Türklerini ulusal azınlık olarak değerlendirmemiştir. Bu durum Gürcistan'ın uluslararası an-

laşmalar çerçevesinde ülke içi azınlıklara yönelik reformlarından Ahıska Türklerinin yararlanamamasına sebep olmuştur. Bu bağlamda kendilerine yönelik kapsamlı bir entegrasyon programının eksikliğini hisseden Ahıska Türkleri, Gürcistan'a yerleşme hususunda tereddüt etmişlerdir.²⁹

Sonuç

Toparlamak gerekirse, Ahıska Türklerinin anavatanlarına geri dönüş mücadelesinde 1999 yılına kadar somut bir ilerleme kaydedilmemiştir. Gürcistan'ın 1999 yılında Avrupa Konseyi'ne şartlı üye oluşu Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüş mücadelesine resmiyet kazandırsa da Gürcistan Ahıska Türklerinin ülkeye dönüşünü organize edecek yasal düzenlemeyi yapmakta gecikmiştir. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi'ne bağlı kuruluşlar yayımladıkları raporlarla Gürcistan'a çeşitli eleştirilerde ve önerilerde bulunarak Gürcistan'ı geri dönüşe ilişkin yasal düzenlemeyi yapması için teşvik etmişlerdir. Nitekim Gürcistan 2007 yılında geri dönüşe ilişkin yasal düzenlemeyi sonlandırabilmiştir. Yasanın uygulamaya konmasıyla Ahıska Türkleri çeşitli mağduriyetler yaşamış, bu mağduriyetler Avrupa Konseyi'ne bağlı kuruluşların süreç takip raporlarında detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Ancak çok az sayıda Ahıska Türkü'nün yasadan yararlanıp Gürcistan vatandaşlığı almasına ve halihazırda Gürcistan'a yerleşmiş olanların Gürcü toplumuna entegrasyon sorunlarının devam etmesine rağmen Avrupa Konseyi sürecin son dönemine ilişkin raporlarında kapsamlı bir değerlendirme

Gürcistan devleti resmi söyleminde Ahıska Türklerini Gürcü olarak kabul etmiş olsa da Türk ve Müslüman kimliğine bağlılıklarıyla bilinen Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşünü sağlamakta isteksiz davranmıştır.

sunmaktan uzak kalmış, genel hatırlatmalar yapmakla yetinmiştir. Bu nedenle Avrupa Konseyi, Gürcistan'ın Ahıska Türklerine yönelik 2007 Geri Dönüş Yasası'nın hazırlanmasında ve yasanın uygulanmasının erken döneminde etkin bir rol oynasa da geri dönüş sürecinin takibinde özellikle son dönemde kısmen yetersiz kalmıştır.

Avrupa Konseyi'nin süreç takibinde yetersiz kalmasında önemli bir etken Gürcistan'da devlet düzeyinde artan Gürcü milliyetçiliğidir. Gürcistan'daki siyasi elitlerin çoğu Batı'yla bütünleşmeyi hedeflese de Sovyet sonrası ulus-devlet inşa sürecinde sosyalist rejimin geride bıraktığı ideolojik boşluğu doldurmak için Gürcü ulusal kimliğini öne çıkarmıştır. Gürcü ulusal kimliği etnik Gürcü ve Ortodoks olmanın üzerine kurulmuş, bu tanıma uymayan ülke içi azınlık topluluklar Gürcistan'a entegre olmakta problemler yaşamış, çoğu zaman dışlanmıştır. Bu bağlamda, Gürcistan devleti resmi söyleminde Ahıska Türklerini Gürcü olarak kabul etmiş olsa da Türk ve Müslüman kimliğine bağlılıklarıyla bilinen Ahıska Türklerinin anavatanlarına dönüşünü sağlamakta isteksiz davranmıştır.

Sonnotlar

- 1 Bu çalışmada Serhat Keskin'in 2019'da yayımlanan *The Repatriation Process of Meskhetian/Ahıska Turks to Their Homeland in Georgia: Prospects and Challenges* başlıklı yüksek lisans tezinden ve tezin Türkçe Özet bölümünden yararlanılmıştır. Ayrıca yazarın analizlerinin bir kısmı *Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar: Azınlık Hakları, Kimlik, Siyaset* adlı proje kapsamında 2015-2016 yılları arasında Tiflis'te (Gürcistan) ve Bakü'de (Azerbaycan) gerçekleştirilen derinlemesine mülakatların verilerine dayanmaktadır. Yazarın Gürcistan ve Azerbaycan'da gerçekleştirdiği saha araştırmalarında topluluk üyelerinin büyük bir çoğunluğu Türk kimliğine aidiyet duyduklarını belirtmiş, kendilerini Ahıska Türkü olarak adlandırmıştır. Uluslararası platformda Ahıska Türkleri için İngilizce *Meskhetian Turks* adlandırılması kullanırken,

- Gürcistan topluluk üyeleri için İngilizce *Meskhetians* adlandırmasını kullanarak grubun 'Müslümanlaştırılmış Gürcü' olduğu savını ortaya atmıştır. Bu bağlamda, soruna taraf olan ülkeler farklı adlandırmalar kullanmış, topluluğun adlandırılması siyasi bir boyut kazanmıştır.
- 2 Keskin, S. ve Anaç, Ö. (2016). "Ahıska Türklerinin 1944 Sürgünü'nden Günümüze Gürcistan'a Geri Dönüş Mücadelesi ve 2007 Yılına Kadar Dönenlerin Durumu." Aydıngün, A., Asker, A. ve Aslan Y. Şir içinde *Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar – Azınlık Hakları, Kimlik ve Siyaset* (s.275-294), Ankara: Terazi Yayıncılık
- 3 Aydıngün, A. ve Aydıngün, İ. (2014). *Ahıska Türkleri: Ulusötesi Bir Topluluk - Ulusötesi Aileler*. Ankara: Hoca Ahmet Yesevi Uluslararası Türk-Kazak Üniversitesi, s. 72.

- 4 Keskin, S., Tulun M. O. ve Yılmaz, A. (2016). "2007 Geri Dönüş Yasası ve Ahıska Türklerinin Gürcistan'a Geri Dönüş Sürecindeki Son Durum." Aydıngün, A., Asker, A. ve Aslan Y. Şir içinde *Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar – Azınlık Hakları, Kimlik ve Siyaset* (s.295 -318), Ankara: Terazi Yayıncılık, s.312.
- 5 Keskin, S. (2019). *The Repatriation Process of Meskhetian/Ahıska Turks to Their Homeland in Georgia: Prospects and Challenges*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, s. 81.
- 6 Baydar-Aydingün, A. (2001). *Rethinking Ethnic Identity Formation: The Case of the Ahıska (Meskhetian) Turks in Turkey and Kazakhsan*, Doktora Tezi, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, s. 201.
- 7 Aydıngün ve Aydıngün, 2014: 74
- 8 Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından Abhazya ve Güney Osetya'da yaşanan etnik çatışmalar nedeniyle on binlerce kişi ülke içi yer değiştirmiş ya da ülke dışına göç etmek zorunda kalmıştır
- 9 Keskin, 2019: 118, 59-60
- 10 Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi "Resolution 1257 (2001) - Honouring of Obligations and Commitments by Georgia". 25 Eylül 2001, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTMLen.asp?fileid=16941&lang=en> (Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020).
- 11 Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi "Annual report October 15th 1999 to April 1st 2001" raporlayan İnsan Hakları Komiserliği, 20 Nisan 2001, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9263&lang=EN> (Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020).
- 12 Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu "Report on Georgia, Adopted on 22 June 2001", 23 Nisan 2002, <https://rm.coe.int/first-report-on-georgia/16808b576c> (Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020).
- 13 "The following appendix does not form part of ECRI's analysis and proposals concerning the situation in Georgia", <https://rm.coe.int/government-comments-on-the-first-report-on-georgia/16808b5776> (Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020).
- 14 İnsan Hakları Komiserliği "3rd Annual Report January to December 2002", 19 Haziran 2003, https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjecId=09000016806da9fe (Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2020).
- 15 Keskin, 2019: 296
- 16 "Honouring of Obligations and Commitments by Georgia", Accessed: July 29, 2019, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTMLen.asp?fileid=17288&lang=en> (Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020).
- "Resolution 1428 (2005) - Situation of the Deported Meskhetian Population", <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTMLen.asp?fileid=17312&lang=en> (Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020).
- 17 "Resolution 1477 (2006) - Implementation of Resolution 1415 (2005) on the Honouring of Obligations and Commitments by Georgia", <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTMLen.asp?fileid=17398&lang=en> (Erişim Tarihi 12 Ağustos 2020).
- 18 Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu "Second Report on Georgia Adopted on 30 June 2006", 13 Şubat 2007, <https://rm.coe.int/second-report-on-georgia/16808b576e> (Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2020).
- 19 Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi "Honouring of obligations and commitments by Georgia", 23 Ocak 2008, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xMTg0OSZsYW5nPUVO&cxsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdcC9QZGyVWFJlZi1XRc1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xslt-params=ZmlsZWlkPTEODQ5> (Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2020).
- 20 Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi Danışma Komitesi "Opinion on Georgia, Adopted on 19 March 2009", http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNM-docs/PDF_1st_OP_Georgia_en.pdf (Erişim Tarihi: 16 Ağustos 2020).
- 21 Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu "ECRI Report on Georgia (Fourth Monitoring Cycle)" 15 Haziran 2010, <https://rm.coe.int/third-report-on-georgia/16808b5770>, (Erişim Tarihi: 16 Ağustos 2020).
- 22 Keskin, S. vd., 2016: 300
- 23 Avrupa Parlamenter Meclisi "The honouring of obligations and commitments by Georgia" 13 Nisan 2011, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xMTg0OSZsYW5nPUVO&cxsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdcC9QZGyVWFJlZi1XRc1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xslt-params=ZmlsZWlkPTEODQ5> (Erişim Tarihi: 16 Ağustos 2020).
- 24 Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu "ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in respect of Georgia Subject to Interim Follow Up", 15 Ekim 2013, <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-georgia-4th-monitoring-cycle/16808b577d> (Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2020).
- 25 Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu "ECRI Report on Georgia (fifth monitoring cycle)", 1 Mart 2016, <https://rm.coe.int/fourth-report-on-georgia/16808b5773>, (Erişim Tarihi: 16 Ağustos 2020).
- 26 Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu "ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Georgia Subject to Interim Follow-Up" 5 Mart 2019, <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680934a7e> (Erişim Tarihi: 17 Ağustos 2020).
- 27 Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi "The functioning of democratic institutions in Georgia", 1 Ekim 2014, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMTI3NSZsYW5nPUVO&cxsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdcC9QZGyVWFJlZi1XRc1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xslt-params=ZmlsZWlkPTEODQ5> (Erişim Tarihi: 16 Ağustos 2020).
- 28 Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi Danışma Komitesi "Third Opinion on Georgia adopted on 7 March 2019", <https://rm.coe.int/3rd-op-georgia-en/1680969b56> (Erişim Tarihi: 17 Ağustos 2020).
- 29 Aydıngün, A. (2016). "Etnik Demokrasi Müslüman Azınlık Olmak: Yeni Başlangıçlar Mümkün mü?" Aydıngün, A., Asker, A. ve Aslan Y. Şir içinde *Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar – Azınlık Hakları, Kimlik ve Siyaset* (s.405-424), Ankara: Terazi Yayıncılık.
- Keskin, S. vd., 2016: 300-307.
- Keskin, S. ve Gürsoy, H. E. (2017). Sovyet ve Sovyet Sonrası Dönemde Ahıska Türklerinin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri ve Ayrımcılıklar. *Uluslararası Suçlar ve Tarih*, 18, 13-47, s.37.

GÜRCİSTAN'IN AVRUPALILAŞMA SÜRECİNİ YENİDEN DÜŞÜNMEK

Gürcistan, yeni kurulan devletin ulusal kimlik inşası sürecinde 'Avrupa'ya geri dönüş' söylemini temel almış olup, bu söylem ülkenin temel dış politika eksenini Avrupa-Atlantik bütünleşmesine uyumlu olacak biçimde konumlandırmıştır.

Dr. Yelda Karadağ

Program Sorumlusu, Uluslararası Cumhuriyetçiler Enstitüsü, Ankara

Gürcistan'ın bağımsızlık hareketi 1980'lerin sonunda Gorbacov'un *glasnost* ve *perestroika* politikalarının getirdiği göreceli özgürlük ortamıyla güçlenen muhalif liderler ve gruplar tarafından şekillenmiştir. Buna paralel olarak Gürcistan, 9 Nisan 1991 tarihinde bağımsızlığını ilan ederek, Baltık devletlerini takiben, Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını ilan eden ilk Sovyet cumhuriyetlerinden biri olmuştur.¹

Gürcistan bağımsızlık ilanından sonra demokratik ve modern bir devlet kurma hedefiyle hem devlet hem de ulus inşası süreçleri ve bunlarla ilgili

zorluklardan oluşan yeni bir sürece girmiştir. Bağımsızlık ilanından hemen sonra ülke darbe, iç savaş, Abhaz ve Osetler ile olan iki ayrılıkçı savaşın yanı sıra, ekonomik çöküş ve altyapısal eksiklikler gibi bir dizi sorunla karşı karşıya gelmiştir. Bununla birlikte, Gürcistan, yeni kurulan devletin ulusal kimlik inşası sürecinde 'Avrupa'ya geri dönüş' söylemini temel almış olup, bu söylem ülkenin temel dış politika eksenini Avrupa-Atlantik bütünleşmesine uyumlu olacak biçimde konumlandırmıştır.

Bu temelde, ülkedeki ekonomik koşulların iyileşmesi, güvenlik ve refahın sağlanması gibi Sovyet sonrası geçiş sorunlarının aşılması için NATO ve AB üyeliği Gürcistan'ın temel stratejik hedefleri olarak belirlenmiştir.



Bağımsızlığın ilanının ardından, Gürcistan devleti için 'Avrupa'ya geri dönüş' fikri özellikle Avrupa Birliği (AB) ile kurulacak kurumsal iş birliği ile somutlaşmaya başlamış olup ülkenin siyasi elitleri AB ve Gürcistan arasında daha yakın ikili ilişkiler kurmayı ve daha da önemlisi, AB müktesebatına ve AB'nin kurumsal yapısına dahil olmak üzere gerekli siyasi ve yasal uyum sürecini gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. Gürcistan ve AB arasındaki ilişkilerin, Gürcistan'ın bağımsızlığından hemen sonraki dönemde AB'nin bölgeye dair ilgisinin sınırlı olması sebebiyle pek güçlü olmadığı, ancak ülkenin Avrupa Konseyi'ne üye olmasıyla başlayan 1990'lı yılların ikinci yarısı itibari ile yoğunlaştığı gözlemlenmektedir.

Gürcistan ve AB ilişkileri 1996 yılında Partnerlik ve İşbirliği Anlaşması'nın (İng. *Partnership and Cooperation Agreement*) imzalanmasıyla ivme kazanmış, 1999 yılında yürürlüğe giren bu anlaşma ile demokratik ilkelerin, insan haklarının ve piyasa ekonomisinin korunmasını öne süren temel unsurların altı çizmiştir. Başka bir deyişle, Sovyet sonrası geçiş sürecinin bir parçası olan Avrupalılaştırma fikri, hukuk devleti ve piyasa ekonomisinin işleyişiyle birlikte demokratik, refah devletine ulaşmayı ana hedef olarak belirlemiştir. Bu makale, bir yandan Gürcistan'ın Avrupalılaştırma sürecinin kurumsal adımlarını analiz ederken, öte yandan da Gürcistan'ın Avrupalı kimliğinin fikir dünyasında hangi koşullara dayalı olarak inşa edildiğini incelemeyi hedeflemektedir.

Bağımsızlık İlanından Gül Devrimi'ne Giden Süreç

Bağımsızlık sonrası uluslararası sistemin bir parçası olmayı hedefleyen Gürcistan, yeni doğan bağımsız Gürcü devletinin uluslararası meşruiyetini güçlendirmek amacı ile uluslararası örgütlerle olan bağlarını kuvvetlendirmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda Gürcistan, 1992 yılında Birleşmiş Milletlerin (BM), 1993 yılında Bağımsız Devletler Topluluğu'nun (BDT) bir parçası olmuştur. 1992 senesinde Türkiye'nin inisiyatifi ile kurulan en önemli bölgesel iş birliği adımlarından biri olan Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü'ne (KEİ) katılan Gürcistan, 1997 tarihinde ise Azerbaycan, Moldova ve Ukrayna gibi Karadeniz Bölgesi ülkeleri arasındaki bölgesel iş birliğini artırmak üzere GUAM'ın kurulması için girişimlerde bulunmuştur. Söz

Gül Devrimi aslında ülkenin bağımsızlık süreci sonrasında hala etkin şekilde görülen Sovyet siyasi mirasından koparak yeni bir gelecek tahayyülünün kitlesel olarak talep edildiği 'tarihsel bir an' olarak görülebilir.

konusu uluslararası bağlantılar, bir yandan ülkenin Sovyet sonrası demokratik ve ekonomik geçiş süreçlerini teşvik etmenin temelini oluştururken, diğer taraftan ülkenin bağımsızlık ilanı sonrası ortaya koyduğu Avrupa-Atlantik siyasi çizgisini güçlendirmeyi hedeflemektedir.

AB ve Gürcistan arasındaki ilişkiler incelendiğinde taraflar arasındaki iş birliğinin 1990'lı yılların başlarında sadece insani yardım ve teknik destekle sınırlı olduğu görülebilir. Dönemin Gürcistan Devlet Başkanı Eduard Şevardnadze 1992 ve 1997 seneleri arasında özellikle çatışma bölgelerine yönelik, AB'den insani yardım konusunda destek alınmasını sağlamıştır. 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde ise AB yardımları Bağımsız Devletler Topluluğu için Teknik Yardım Programı (İng. *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States Programme*) kapsamında Gürcistan'ın ekonomik ve sosyal gelişimini kolaylaştırmayı amaçlayan teknik iş birliği alanlarını kapsamaya başlamıştır. Öte yandan, AB ve Gürcistan arasında gerçekleşen ikili ilişkilerin kurumsal düzeyde atılan ilk adımları yine Şevardnadze döneminde söz konusu olmuştur. 1994 senesinde Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan ile birlikte üç Güney Kafkasya ülkesi olarak AB ile Ortaklık ve İş Birliği Anlaşması (İng. *Partnership and Cooperation Agreement*) çerçevesinde müzakerelere başlamıştır. Ortaklık ve İş Birliği anlaşması temelde i) taraflar arasındaki siyasi ilişkilerin gelişmesine izin veren siyasi diyalog için uygun bir çerçeve sağlamak; ii) Gürcistan'ın demokrasisini pekiştirme ve ekonomisini geliştirme çabalarını desteklemek ve piyasa ekonomisine geçişi tamamlamak; iii) taraflar arasındaki ticaret, yatırım ve uyumlu ekonomik ilişkileri teşvik etmek ve böylece sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı teşvik etmek; iv) hukuki, ekonomik, sosyal, finansal, sivil bilimsel, teknolojik ve kültürel iş birliği için bir temel sağlamak gibi maddeleri içermektedir.²

1999 senesinde yürürlüğe giren program söz konusu üç ülkenin farklı talep ve ihtiyaçlarına rağmen ülkelere aynı koşul ve yükümlülükleri getirmiştir. Söz konusu Ortaklık ve İş Birliği Anlaşması, AB ve Gürcistan arasındaki siyasi ilişkilerin güçlendirilmesi, çeşitli alanlarda iş birliği olanaklarının öne çıkarılması ve taraflar arasındaki ikili ilişkilerin yasal çerçevesini belirlemek bakımından önemli bir anlaşma metni olmakla birlikte ülke için çekici somut bir siyasi fayda sağladığını söylemek güçtür. Öte yandan, dönemin Devlet Başkanı Şevardnadze söz konusu desteğin Gürcistan için var olan öneminin altını çizirken Gürcistan'ı çok barışçıl olmayan bir coğrafyada hayatta kalmaya çalışan yeni doğmuş demokrasi olarak nitelemekte ve ülkenin geleceğinin ancak dış destekle güvence altına alınabileceğini ifade etmektedir.³ Buna rağmen, Şevardnadze yönetiminin AB ile imzalanan Ortaklık ve İş Birliği Anlaşması kapsamında belirlenen reform ve kurumsal adımları atma konusunda yer yer atıl kaldığı söylenilebilir.



Gürcistan'ın 1999 senesinde Avrupa Konseyi'ne kabul edilmesi ülkenin AB ile ilişkileri ve Avrupalılaşıma süreci bakımından gayet önemli bir dönüm noktasıdır. Gürcistan'ın Avrupa Konseyi'ne (İng. *Council of Europe*) kabulü esnasında Gürcistan Parlamentosu eski başkanı olan Zurab Zhvania'nın "Gürcüyüm, bu yüzden Avrupalıyım" açıklaması 'Avrupa fikrinin' Gürcistan siyasi tarihinde taşıdığı anlamlar ve Gürcistan'ın 'Avrupalı kimliğinin' siyasi inşasını gözler önüne sermesi bakımından önemli ve en çok alıntı yapılan ifadelerden biridir.⁴ Zira, Gürcistan'ın bağımsızlık süreci ile birlikte ortaya koyulan 'Avrupa ile yeniden bütünleşme' fikri, bağımsızlık sonrası Gürcü siyasal söyleminde Sovyetleşme karşıtı yeni bir kimlik inşasını içermektedir.

Önceden de belirtildiği gibi, Gürcistan ve AB arasındaki ilişkiler 2000'ler itibarı ile her iki tarafın da yaşadığı önemli dönüm noktaları sebebiyle dikkat çekici bir ivme kazanmıştır. AB, 2004 yılında Doğu ve Orta Avrupa ülkelerini, yani eski komünist komşularını AB'nin yapısına dâhil etmeye yönelik en büyük genişlemesini gerçekleştirmiştir.⁵ Doğu Genişlemesi (İng. *Eastern Enlargement*) olarak adlandırılan bu süreç bir yandan AB'nin sınırlarını eski Komünist Bloku ülkelerini kapsamıyla Avrupa algısını yeniden tanımlarken, bir yandan da Avrupalıların kim olduğunu ve Avrupa değerlerinin ne olduğunu ve nasıl inşa edildiğini irdeleyen, kısacası 'Avrupa kimliği' ile ilgili yeni soruların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.⁶ Ortaya çıkan yeni sorular Avrupalılaşıma yazınında yeni kuramsal tartışmaların yapılmasını zorunlu hale getirmiş, AB, Doğu Genişlemesi ile tarihinin kilometre taşlarından birini gerçekleştirmiştir.⁷ Zira, AB'nin 2004 ve 2007 yıllarında gerçekleşen Doğu Genişlemesi ile eski komünist blok üyesi 10 devleti Birliğe sorunsuz bir biçimde entegre etmesi, Soğuk savaş sonrası dönemde AB'nin kayda değer bir başarısı olarak görülmektedir. Özellikle Bulgaristan ve Romanya'nın 2007 senesinde gerçekleşen AB üyeliği sonrasında AB'nin sınırları Karadeniz'e ulaşmış olup, Gürcistan gibi birçok eski Sovyet ülkesi AB ile komşu olmuştur. Diğer bir deyişle, Gürcistan ve AB arasında sınırlı iş birliğinin yaşandığı 1990'lı yıllardan sonra 2000'li

yıllar taraflar arasındaki iş birliğinin çeşitlendiği ve pekiştiği, bununla beraber kurumsal olarak daha ciddi nitelik kazandığı bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Öte yandan, 2000'li yıllar Gürcistan için önemli değişimlerin yaşandığı, ülkede özellikle Batı yanlısı genç reformcu siyasi aktörlerin öncülüğünü yaptığı yeni bir siyasi dönemin başlangıcı olmuştur. 2 Kasım 2003 senesinde gerçekleşen parlamento seçimleri sonuçlarının açıklanmasının sonrasında ülkedeki muhalif siyasi aktörlerin ve sivil toplum örgütlerinin harekete geçmesiyle meydana gelen bir dizi protesto ile başlayan Gül Devrimi süreci, Gürcistan'ın siyasi tarihinde tecrübe edilen en kritik tarihsel kavşaklardan biri olarak tanımlanabilir. Gül Devrimi, Gürcistan'ın Avrupalılaşıma süreci bakımından incelendiğinde, ülkenin bağımsızlık ilanından on yıldan fazla bir zaman sonra, Gürcistan'ın Avrupa'yla özdeşleşmesi ve Avrupa/Batı'yla yaklaşmasının kurumsal işbirliğinin yanı sıra, fikrîsel manada Gürcistan'ın Avrupalı kimlik inşasının da açık bir tezahürü olarak dikkat çekmektedir. Diğer bir deyişle, Gül Devrimi aslında ülkenin bağımsızlık süreci sonrasında hala etkin şekilde görülen Sovyet siyasi mirasından koparak yeni bir gelecek tahayyülünün kitlesel olarak talep edildiği 'tarihsel bir an' olarak görülebilir. Zira, Gül Devrimi öncesinde dönemin Gürcistan Devlet Başkanı olan Eduard Şevardnadze, 1985 senesinden Sovyetler Birliği'nin dağılına kadar olan süreçte Sovyetler Birliği'nde Dışişleri Bakanlığı görevinde bulunmuş olan eski bir Sovyet nomenklaturası üyesidir. Buna karşılık, Batı dünyası ile yakın ilişkilere sahip Mikheil Saakaşvili ve etrafında toplanan muhalif isimler bir yandan Sovyet mirasını reddederek temelde yolsuzluk karşıtlığı ile öne çıkarken, diğer yandan da siyasi söylemlerini demokrasi, piyasa ekonomisi, hukukun üstünlüğü gibi Batı'ya atfedilen değerlere bağlı olacak bir biçimde inşa etmişlerdir. Dolayısıyla, Saakaşvili önderliğinde toplumsal destek kazanan söz konusu Batı odaklı siyasi elit, Gürcistan'ın ulus ve devlet inşası ile ilgili güçlü ve reform odaklı yeni bir gündem ortaya koymuşlardır. Özetle, Gül Devrimi Gürcistan'ın Avrupalılaşıma serüveni dahilinde incelendiğinde i) Gürcistan'ı Avrupa ve Batı dünyasının bir parçası olarak

Şevardnadze'nin akabinde devlet başkanı olarak göreve başlayan Mikheil Saakaşvili'nin, Avrupa-Atlantik yanlısı siyasi söylemi kuşkusuz Rusya'nın 'öteki' olarak inşa edilmesine ve Gürcistan ile Rusya arasındaki ilişkilerin gerilmesine yol açmıştır.

yeniden tanımlamış; ii) Gürcistan'ın Avrupalı kimlik inşasının açık bir tezahürü haline gelmiş; iii) Batı ile kurumsal yakınlaşmayı pekiştirmiş; iv) anti-Sovyetleşme sürecini başlatmıştır.

Öte yandan, Şevardnadze'nin akabinde devlet başkanı olarak göreve başlayan Mikheil Saakaşvili'nin, Avrupa-Atlantik yanlısı siyasi söylemi kuşkusuz Rusya'nın 'öteki' olarak inşa edilmesine ve Gürcistan ile Rusya arasındaki ilişkilerin gerilmesine yol açmıştır. İki ülke arasındaki gerilim 2008 senesindeki Rus-Gürcü Savaşı'yla en yüksek noktaya ulaşmıştır. Bu çatışma küresel sahnede nispeten 'küçük ölçekli' bir olay olarak algılanmakla beraber yaşanan çatışmanın gerek sembolik anlamı bakımından gerekse Gürcistan'ın devlet ve kamuoyu nezdinde AB'den beklentileri açısından özel bir öneme sahiptir.⁸ Gürcistan ve Rusya arasında gerçekleşen çatışmaları takiben dönemin AB Dönem Başkanlığı'nı yürüten ülke olan Fransa'nın iki ülke arasındaki çatışmaların artmasını önlemek amacıyla ile başlattığı girişimlere rağmen AB'nin cereyan eden şiddet ortamına karşı pasif bir tutum sergilemesi Gürcistan'da AB'ye yönelik ciddi bir hayal kırıklığına sebep olmuştur. Yine de, AB'nin Gürcistan ve Rusya arasında yaşananlara dair mesafeli duruşu Gürcü kamuoyunun AB'ye dair tutumunu olumsuz etkilese de, Gürcistan'ın Avrupalılaşma sürecini sekteye uğratmamıştır.

Gül Devrimi ve Avrupa ile Yeniden Bütünleşme

AB ve Gürcistan arasındaki ilişkiler 2009 yılında Doğu Ortaklığı (İng. *Eastern Partnership*) ile yeni bir aşamaya girmiştir. AB 2004 senesinde ortaya koyduğu Komşuluk Politikası'nın (İng. *European Neighbourhood Policy*) aksine Doğu Ortaklığı ile üye ülkelerin isteklerine göre şekillendirilmiş ve daha kapsayıcı politikalar üretmeyi hedeflemiştir. Böylelikle AB Doğu Ortaklığı kapsamında üye ülkelere yönelik çok taraflı bir iş birliği platformu sunarken i) demokrasi, iyi yönetim ve istikrar; ii) AB politikaları ile uyum ve ekonomik bütünleşme; iii) enerji güvenliği; iv) insanlar arasındaki iletişimi artırmayı hedeflemektedir. Kuşkusuz, Gürcistan için Doğu Ortaklığı'na dâhil olmak bir yandan AB ile var olan kurumsal ilişkilerini geliştirmek adına önemli bir fırsat yaratırken,

diğer yandan ise demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel hak ve özgürlükler gibi AB'nin normatif olarak öne çıkarıldığı öncelikli alanlarda yapılacak reformlarla ilgili olarak Gürcistan'a önemli bir zemin sağlamıştır. Doğu Ortaklığı ile ivme kazanan AB ile ilişkiler çerçevesinde Gürcistan, 2010 senesinde AB ile Ortaklık Anlaşması (İng. *Association Agreement*) bağlamında müzakerelere başlamıştır. Müzakereler kapsamında 2010 senesinde Batum'da gerçekleşen toplantı esnasında demec vererek AB Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton, Ortaklık Anlaşması ile ilgili olarak şu açıklamada bulunmuştur:

Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan, AB ile ilişkilerini yoğunlaştırmak için açık bir isteklilik göstermişlerdir. Şahsen, bu kapsamlı Ortaklık Anlaşması'nın sadece siyasi ilişkileri değil, aynı zamanda yaratacağı ekonomik fırsatlar, AB ve üye ülkelerdeki insanların daha kolay iletişim kurmasını sağlaması, çevre gibi konularda insanların hayatını olumlu bir şekilde etkileyeceğine inanıyorum. Bu anlaşma, söz konusu ülkelerdeki iç reformlar için bir katalizör olacak ve daha fazla çaba sarf etmek için gereken kilit kurumlardaki kaynaklara odaklanmamıza yardımcı olacaktır.⁹

2014 tarihinde yürürlüğe giren Ortaklık Anlaşması bir yandan Gürcistan özelinde bir dizi reform ve yasal değişiklik sürecini gündeme getirirken, diğer yandan ise Ekim 2012 Parlamento seçimleri Gürcü siyasi yaşamında yeni bir siyasi hareketin doğuşuna tanıklık etmiştir. Saakaşvili tarafından 2001 senesinde kurulan ve Gül Devrimi ile ciddi bir oy oranıyla iktidara gelen Birleşik Ulusal Hareketi (İng. *United National Movement*) yapılan seçimler sonucunda aldığı yüzde 40.4 desteğe rağmen, Gürcü siyasi yaşamında kısa bir sürede destek kazanan eski iş insanı Bidzina İvanişvili'nin önderliğinde kurulan yeni bir siyasi oluşum karşısında yenilgiye uğramıştır. Ekim 2012 seçimleri sonucunda, Bidzina İvanişvili ve Saakaşvili karşıtlığı ile bir araya gelen muhaliflerin oluşturduğu Gürcü Rüyası Koalisyonu (İng. *Georgian Dream*) yüzde 55 oranında oy alarak Gürcü Parlamento'sunda çoğunluğu elde etmiştir. Ekim 2012 Parlamento Seçimleri, öte yandan, Gürcistan siyasi tarihinde siyasi erkin ilk kez barışçıl bir biçimde el değiştirmesi bakımından Gürcistan'ın siyasal yaşamında büyük bir öneme sahiptir.

2012 Parlamento Seçimlerinin ardından Gürcistan kamuoyunda yeni kurulan Gürcü Rüyası Hükümeti'nin ülkenin Gül Devrimi ile güçlü bir şekilde ifade ettiği Avrupa-Atlantik çizgisini ne ölçüde sürdüreceği, ülkenin Rusya ile dış politika tercihlerinin nasıl bir hat üzerinden şekilleneceği üzerine uzun süreli tartışmalar yapılmıştır. Tüm bu tartışmalara rağmen yeni kurulan hükümet ülkenin ana dış politik ekseninde bir değişim yaşanmayacağını belirtmiş ve taraflar 2010 senesinde başlayan müzakerelerin sonucu olarak 2014 senesinde Ortaklık Anlaşması'nı imzalamışlardır. Ortaklık Anlaşması, Gürcü

siyasi ve yasal sisteminin AB ile uyumlanması sürecinde bir dizi reform ve düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Önerilen düzenlemeler öncelikle ülkedeki demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi alanları kapsamakla beraber ülkede AB müktesebatıyla uyum sürecinde yasal olarak gerçekleştirilmesi gereken birçok değişiklik ve düzenlemeyi de içermektedir. Örnek olarak, Gürcistan Parlamentosu 2012 yılında, AB rekabet müktesebatına uyum süreci içerisinde yeni bir Serbest Ticaret ve Rekabet Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu değişiklik, Gürcistan için sadece belirli alanlarda yapılacak değişiklikleri değil, konuyla ilgili sistemsel ve yapısal değişiklikleri de içerisinde barındırmıştır. Bu konuda başka bir örnek ise Gürcistan ve AB arasında 2013 senesinde imzalanan Vize Serbestisi Eylem Planı (İng. *Visa Liberalization Action Plan*) kapsamında yapılan düzenlemelerdir. Bu bağlamda, Gürcistan Hükümeti 2013 senesinde çok kapsamlı bir ayrımcılık yasası üzerine bir yasa taslağı oluşturma çalışmalarına başlamıştır. Söz konusu çalışma "Her Türü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Yasa" başlığı ile dönemin Devlet Başkanı Margvelaşvili'nin imzasıyla Mayıs 2014 tarihinde yürürlüğe koyulmuştur. Ancak toplumsal her çeşit ayrımcılığı ortadan kaldırmayı hedefleyen söz konusu yasa, Gürcü toplumunun geleneksel ve muhafazakâr kesiminden ve özellikle Gürcü Patrikhanesi'nden ciddi tepkiler almıştır. Gürcü Parlamentosu'nda yasayla ilgili gerçekleşen tartışmalar esnasında yasanın birinci maddesinde yer alan cinsiyet, yaş, dil ve ardından cinsel yönelime karşı ayrımcılığın ortadan kaldırılması ifadesi özellikle Gürcü Patrikhanesi tarafından AB ile yakınlaşma süreci içerisinde homoseksüelliğin yasallaştırılması olarak yorumlanmıştır. Söz konusu yasaya dair yöneltilen bu eleştiriler Gürcü kamuoyunda Gürcü Ortodoks değerleri ve Avrupa değerleri arasında ciddi farklılıklar olduğuna ve Avrupa ile bütünleşme sürecinin Gürcistan'ı kendi ulusal değerlerinden uzaklaştıracağına dair özellikle toplumun geleneksel ve muhafazakar kesimleri tarafından ciddi kaygıyla takip edilen birçok tartışmanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Dahası, bu yasa Gürcistan siyasal yaşamında yer alan bazı siyasi aktörler tarafından topluma

Gürcistan'ın AB ve Rusya arasında seçim yapması gerektiği iddiasına dayanan siyasi bir söylem haline getirilmiştir. Örnek olarak, Gürcistan Parlamentosu Sözcüsü ve Cumhuriyetçi Parti Başkanı Davit Usupaşvili, yasa ile ilgili tartışmalar esnasında "Ayrımcılık karşıtı yasa tasarısı aslında Rusya ve Avrupa arasında seçim yapmak demektir. Bu sebeple, Gürcü Parlamentosu ülkenin Rusya ile medeni olmayan bir dünya içerisinde kalmaması için gerekli kararı verecektir" açıklamasında bulunmuştur.¹⁰ Yine de, 2012 Haziran AB-Gürcistan Vize Serbestisi Anlaşması diyalog süreci ile başlayan tüm bu zorlu yasal ve siyasi adımların sonucunda AB Mart 2017 tarihinde Gürcistan'a vize serbestisi tanımıştır. Şüphesiz, bu adım Gürcistan'ın Avrupalılaşıma serüveni içerisinde AB'nin Gürcistan'a sağladığı en somut fırsatlardan bir olarak değerlendirilmiş ve ülkenin AB ile olan ilişkileri anlamında önemli bir zihinsel eşğin aşılmasına sebep olmuştur.

Sonuç

Gürcistan, bağımsızlığından bu yana siyasi ve ekonomik birçok zorlukla mücadele etmiş olup ülkenin toprak bütünlüğü ve sınır güvenliği göz önünde bulundurulduğunda ciddi bir Rus tehdidi ile karşı karşıya kalmıştır. Tüm bu sebeplere bağlı olarak, Gürcistan ülkenin stratejik hedefleri arasında belirlenen AB ve NATO üyeliğini, bu sorunların olumsuz etkilerini azaltmak adına önemli bir çıkış noktası olarak görmektedir. Ülkenin özellikle Gül Devrimi ile güçlenen Batı merkezli dış politika yönelimi ve Batılı aktörlerle ilişkilerini sağlamlaştırması için attığı kurumsal adımlar ve zaman zaman Gürcü kamuoyunun belirli toplumsal kesimleri tarafından tepki gösterilen reformları yerine getirmek konusunda gösterdiği siyasi irade yine bu amaç dâhilinde değerlendirilebilir. Örnek olarak, ülkenin Avrupalılaşıma süreci içerisinde önemli bir dönüm noktası olan Vize Serbestisi Eylem Planı doğrultusunda Gürcü kamuoyunun özellikle muhafazakar kesimleri tarafından Gürcü değerlerine uygun olmadığı sebebiyle tepki gören Ayrımcılık Yasası'nın Gürcü Parlamentosu'ndan geçmesi, Gürcistan'ın Avrupalılaşıma sürecine dair



kimlik inşası sürecinde ortaya koyulan siyasi iradeyi göstermesi açısından çok önemlidir. Bu sebeple, ülkenin Batı odaklı dış politikasını belirleyen temel eksenlerinden biri olarak Avrupalılaşma süreci ise kurumsal ve fıkirsal olmak üzere iki ana zemine oturmaktadır. Öte yandan, Gürcistan'ın Avrupalılaşma sürecinin fıkirsal inşası daha çok anti-Sovyetleşme ve Sovyetler'in 1918-1921 tarihinde kısa bir süre varlık göstermiş Demokratik Gürcistan Cumhuriyeti'nin işgali öncesindeki bağımsızlık deneyimine dair birçok örnek ve atıflarla ilişkilendirilmektedir. Ülkenin Avrupalılaşma serüveninin kurumsal inşası ise bağımsızlık sürecinin hemen ardından insani destek ve teknik yardımlarla sınırlı bir biçimde başlasa bile özellikle 1990'lı yılların sonlarından itibaren bölgeye dair ilgisinin artmaya başlamasıyla kuvvetlenmiştir. AB'nin Doğu Genişlemesi süreci ardından 2004 senesinde ortaya atılan Komşuluk Politikası, 2009 senesinde yürürlüğe giren Ortaklık, 2014 yılında AB ile imzalanan Ortaklık Anlaşması, ve 2017'de AB'nin Gürcistan'a sağladığı Vize Serbestisi Anlaşması Gürcistan'ın Avrupalılaşması sürecinde gerçekleşen çok önemli dönüm noktaları olarak dikkat çekmektedir. Kuşkusuz, AB'nin Gürcistan'a yönelik tüm bu adımları atmasında ülkenin Gül Devrimi ile tecrübe ettiği devlet inşası süreci ve kurumsal dönüşümün etkisi kadar, seçilen yeni siyasi elitin söylemsel olarak ülkenin geleceğini Gürcistan'ın 'Avrupalı kimliğine' referansla yeniden inşa ederek ülkedeki Sovyet mirasının etkisinin azaltılmasına yönelik siyasi iradesi de önemlidir. Zira, özellikle Gül Devrimi sonrasında Gürcistan'ın Batı ile bütünleşmesi ülkenin Rusya'ya karşı toprak bütünlüğünü koruması, ekonomik gelişimi, refah seviyesini artırması ve Sovyet sonrası demokratikleşme sürecindeki ana dayanak noktası olarak görülmektedir.

Tüm bunlara ilaveten, AB ve Gürcistan ilişkilerindeki tüm bu olumlu gelişmelere rağmen i) AB'nin bölgeye yö-

nelik net bir stratejisinin olmaması; ii) AB'nin mevcut kurumsal yapı içerisinde ülkede yapılması istenen iç reformları teşvik etmek için gerekli araçlarının, yani 'itici gücünün' bulunmaması; iii) Gürcistan gibi üye veya aday ülkeler için AB'ye üyelik ihtimalinin olmaması Gürcistan'ın Avrupalılaşma sürecini olumsuz etkilemektedir. Tüm bunlara ilaveten, AB'nin genelde Güney Kafkasya'ya, özelde ise Gürcistan'a karşı tutumunun 'ilgisiz' ve/veya 'sınırlı' olması Gürcistan'ın Avrupalılaşma sürecini gölgelemektedir. Diğer bir deyişle AB'nin, Gürcistan örneğinde, herhangi bir üyelik vaadinde bulunmadan Sovyet sonrası geçiş sürecinden kaynaklanan 'akut' sorunların çözülmesine dair yapılması beklenen reformların ortaya çıkaracağı siyasi bedeli karşılayacak gerekli teşvikleri ve itici gücü ortaya koymak konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir.

Gürcistan'ın Avrupalılaşma süreci analiz edildiğinde, AB'nin Doğu Ortaklığı kapsamında sahip olduğu kurumsal mekanizmanın Avrupa bütünleşmesi doğrultusunda gerekli inisiyatifin yaratılması hususunda yetersiz kaldığı görülmektedir. Gürcistan'daki siyasi söylem ülkenin Avrupalılaşma sürecinin ülkenin devlet inşası, toprak bütünlüğü, demokratikleşmesi, ekonomik ve sosyal gelişimi, refah seviyesi bakımından önemini güçlü bir biçimde öncelemesine rağmen, AB'nin gerçekçi bir üyelik perspektifi sunmadan söz konusu 'dönüştürücü' güce sahip olması oldukça düşük bir ihtimal olarak öne çıkmaktadır. Gürcistan'ın Avrupalılaşma süreci, zayıf devlet olma durumu ve zayıf kurumsal yapı, verimsiz ekonomik sistem, kırık demokratik yapı ve jeopolitik sorunlar gibi bir takım Sovyet sonrası geçiş dönemi zorlukları/sorunları ile doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla, belirlenen tüm bu faktörler, Gürcistan'ın Avrupalılaşma sürecinin olumlu bir gidişat içerisinde olmasına rağmen, 'seçici' (İng. *selective*) bir Avrupalılaşma örneği oluşturduğunu göstermektedir.

Sonnotlar

- 1 Nodia, G. & Scholtbach A.P. (2006) *The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Delft: Eburon Publishers.
- 2 Council of the European Union (1996) 'Partnership and Cooperation Agreement with Georgia', http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_116755.pdf
- 3 German, T. (2015) Heading West? Georgia's Euro-Atlantic path. *International Affairs*, (91) 601-614.
- 4 The Council of Europe, Georgia <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/field-office/overview>
- 5 Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005) 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe' in Schimmelfennig F. and Sedelmeier, U. (ed.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1-28.
- 6 Sjurson, H. (2006) The EU as a 'Normative' Power: How Can This Be? *Journal of European Public Policy*, 13(2), 235-251.
- 7 Sedelmeier, U. (2014) Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004-2014. *Böll Foundation*, <https://eu.boell.org/en/2014/06/10/europe-after-eastern-enlargement-european-union-2004-2014>
- 8 Tarkhan-Mouravi, G. (2014) 'Georgia's European Aspirations and Eastern Partnership', Jones, S.F. (ed.) *The Making of Modern Georgia, 1918-2012: The First Georgian Republic and Its Successors*. New York: Routledge.
- 9 European Commission (2010) 'EU launches negotiations on Association Agreements with Armenia, Azerbaijan and Georgia, Press Release', http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-955_en.html
- 10 Civil Georgia (2014) 'Usupashvili: Anti-Discrimination Bill is About Choosing between Europe and Russia' <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=27181>.

ÖZBEKİSTAN'DA BAŞKAN ŞEVKET MİRZİYOYEV DÖNEMİ

Bazı yazarlar Özbekistan'ın bölgedeki ağırlığına vurgu yaparak Orta Asya'nın geleceğinin belirlenmesinde bu ülkenin itici güce sahip olduğunu öne sürmektedir. Bu durum bağımsız Özbekistan'ın ikinci devlet başkanı Şevket Mirziyoyev'in göreve gelmesiyle daha belirginleşmiş ve yeni dönemin dinamikleri yakından takip edilmeye başlanmıştır.

Prof. Dr. Pınar Köksal

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara

Orta Asya'nın merkezinde yer alan Özbekistan tarihsel, kültürel, demografik, coğrafi ve stratejik nedenlerden dolayı bölgenin en önemli ülkelerinden biridir. 30.566.000'e yakın nüfusu,¹ pamuk ve altın üretiminde dünyanın sayılı ülkeleri arasında yer alması, gelişmiş bir ulaşım altyapısına ve güçlü bir orduya sahip olması gibi özellikleriyle ön plana çıkan bu ülke, 1991'de bağımsızlığını elde edişinden bu yana bölgesel dinamiklerin şekillenmesinde kilit rol oynamıştır. Bazı yazarlar Özbekistan'ın bölgedeki ağırlığına vurgu yaparak Orta Asya'nın geleceğinin belirlenmesinde bu ülkenin itici güce sahip olduğunu öne sürmektedir.² Bu durum bağımsız Özbekistan'ın ikinci devlet başkanı Şevket Mirziyoyev'in göreve gelmesiyle daha belirginleşmiş ve yeni dönemin dinamikleri yakından takip edilmeye başlanmıştır. Bu yazıda Mirziyoyev dönemindeki reformlar; idari/siyasal yapı, yargı, ekonomi, sosyal yaşam ve dış politika olmak üzere beş ana başlık altında kısaca incelenerek genel bir değerlendirme sunulmaktadır.

Özbekistan'ın ilk devlet başkanı İslam Kerimov'un 2 Eylül 2016'daki ani ölümü, 1991'den bu yana ilk kez lider değişikliği yapılmasının önünü açmıştır. Anayasaya göre bu göreve geçici olarak gelmesi gereken Senato başkanı Niğmatilla Yoldaşev, 'deneyimsiz' olduğu gerekçesiyle geri çekilmiş ve 'devamlılık ve istikrar için' 2003 yılından bu yana başbakan olan Mirziyoyev'i bu göreve önermiştir. Yoldaşev'in önerisinin parlamento tarafından onaylanmasının ardından geçici devlet başkanı olan Mirziyoyev, göreve gelir gelmez 4 Aralık 2016'da devlet başkanlığı seçimlerinin yapılacağını duyurmuştur.³ Bazı kaynaklarda Mirziyoyev'in eski devlet başkanının cenaze törenini dü-

zenleyecek komitenin başında oluşuna ve daha sonra Rus lider Putin'e Kerimov'un Semerkant'taki mezarını ziyareti sırasında eşlik etmesine dikkat çekilerek bu gelişmelerin Mirziyoyev'i 'seçilme şansı en yüksek aday' yaptığı belirtilmiştir.⁴ Buna ek olarak, başbakanlık görevini yürüttüğü yıllar boyunca tüm ülkede tanınan bir siyasetçi oluşu da Mirziyoyev'e hem büyük bir avantaj sağlamıştır, hem de yeni döneme geçişin kolay ve sorunsuz olmasına katkıda bulunmuştur.⁵

Aralık ayında yapılan seçimlere dört aday katılmış ve oyların dağılımı şu şekilde gerçekleşmiştir: Liberal Demokratik Parti adayı Şevket Mirziyoyev %88.61, Halk Demokrat Partisi adayı Hotamjan Ketmonov %3.73, Adalat Sosyal Demokrat Parti adayı Nariman Umarov % 3.46 ve Milli Şahlanış Demokrat Partisi adayı Sarvar Atamuradov %2.35.⁶

Göreve geldikten kısa bir süre sonra pek çok alanda değişiklik yapmak için adımlar atan Mirziyoyev bölge uzmanları tarafından ilgi ile izlenmektedir. Konu ile ilgili çalışmalar daha çok yeni devlet başkanının çıkardığı kararnamele, yaptığı konuşmalar ve yürürlüğe koyduğu reform paketlerine odaklanmaktadır. Bu yazıda gerçekleştirilen değişiklikler beş ana alt başlık halinde ele alınmaktadır.

İdari/Siyasal Yapı

Mirziyoyev'in en göze çarpan reformlarının başında idari ve siyasi yapının dönüştürülmesi için hedeflenen değişiklikler gelmektedir. Bu dönemde idari yapının daha

Mirziyoyev'in en göze çarpan reformlarının başında idari ve siyasal yapının dönüştürülmesi için hedeflenen değişiklikler gelmektedir.

etkili ve şeffaf bir biçimde çalışması, hesap verilebilirliğinin olması, bürokratların kamu yararı ilkesine göre çalışmasının sağlanması, adem-i merkezîyetçiliğin benimsenmesi ve kamu kurumlarının bu ilkeler doğrultusunda geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda ayrıca e-devlete geçilmesi de tartışılmaya başlanmıştır. Öte yandan siyasette karar alma süreçlerine yönelik olarak da bazı yeni gelişmeler mevcuttur. Mirziyoyev, yeni yasa önerilerinin parlamentonun gündemine gelmesinde ve sorunların çözümünde milletvekillerinin eskisine göre çok daha aktif rol oynamaları gerektiğini belirtmiştir. Buna ek olarak siyasal partilerin daha farklı çizgilerde örgütlenmesi, toplumsal yaşamda ve kamusal alanda görünürlüklerinin artması, seçimlerde aralarında daha fazla rekabet olması da vurgulanmaktadır. Mirziyoyev'in devlet başkanı olduğu 2016 seçimlerinde adayların tümüne televizyonlarda ve reklam panolarında eşit yer verilmesi bu konuda atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir.⁷ Mirziyoyev aynı zamanda yerel yönetimler konusunda da bazı değişiklikleri gündeme getirmiş ve valilerle (hakimler) belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesine olanak tanıyan bir kararname çıkarmıştır.

Sivil toplum da Mirziyoyev'in değişiklikler yapmak istediği bir başka alandır. Sivil toplum örgütlerinin faaliyet alanlarını genişletmek ve bu örgütlere daha fazla özgürlük sağlamak isteyen yeni devlet başkanı, bu kültürün halk arasında canlandırılmasını ve geliştirilmesini istemektedir. Daha açık ve halkın daha fazla katılımının olduğu bir topluma vurgu yapılan Mirziyoyev döneminde sivil toplumun bir 'müttefik' olduğu anlayışı gündeme gelmiştir.⁸ İnsan haklarının korunması ve bu haklara saygı gösterilmesi de yine sıklıkla dile getirilmektedir. Bu bağlamda Kerimov döneminde çok sorunlu bir alan olan dini özgürlükler konusunda da önemli adımların atıldığı belirtilmiştir.⁹ Örneğin kamusal alanda 'dini sembollerin' sergilenmesi bugün daha mümkündür.¹⁰ 2018 yılının Haziran ayında 200'den fazla tutuklu 'Ramazan bayramı vesilesiyle' çıkarılan bir aflu serbest bırakılmışlardır.¹¹ Ancak insan hakları ve sivil toplum konusunda hükümet tarafından atılan en somut adım belki de Milli Güvenlik Servisi başkanı Rüstem İnoyatov'un 31 Ocak 2018'de görevinden alınması ve bu kurumun gücünün azaltılmasıydı.¹² Kerimov döneminde ülkedeki en güçlü kişiler arasında yer alan ve sivil toplum kuruluşlarını büyük siyasi baskı altında tutan İnoyatov'un saf dışı bırakılması bu bağlamda oldukça önemli bir adımdır.¹³

Siyasal alanla ilgili vurgulanması gereken bir diğer nokta da medyanın daha açık ve eleştirel olmasına yönelik yeni tutumdur. Mirziyoyev, reform sürecinde medyanın 'halkın çıkarlarını tam anlamda savunması gerektiğini' belirterek bunun gerçekleşmesi için medya mensuplarının profesyonellik, dürüstlük ve tarafsızlık gibi niteliklere sahip olmasının gerekli olduğunu dile getirmiştir.¹⁴ Bu doğrultuda en göze çarpan gelişmelerden biri medyaya yönelik sansürün büyük ölçüde azalmış olmasıdır. Ayrıca BBC gibi yayın organlarının ya da Uluslararası Af Örgütü, Sınır Tanımayan Gazeteciler ve İnsan Hakları İzleme Örgütü gibi kuruluşların web sitelerine erişimin sağlanması konusunda da adımlar atılmıştır.¹⁵

Yargı

Mirziyoyev döneminde yargı ve hukuk sistemine ilişkin bazı yeni düzenlemelere gidilmiş ve Ekim 2016'da bir reform paketi hazırlanmıştır. Hukuk devleti ilkesinin güvence altına alınması, yargı bağımsızlığının sağlanması, mahkemelerin güçlendirilmesi ve yolsuzlukla etkin bir biçimde mücadele edilmesi gibi önemli konular, yeni devlet başkanı tarafından gündeme getirilmiştir. Gözaltında tutulan kişilerden işkence ve/veya evrakta sahtecilik yaparak 'delil' elde etmeyi yasaklayan ve bu tür suçlara hapis cezası verilmesini öngören bir düzenleme yapılmıştır.¹⁶ Mirziyoyev ayrıca yolsuzluğun engellenmesi için etkin mekanizmaların oluşturulmasına da vurgu yapmış, bu doğrultuda hem merkezi hükümette hem yerel hükümetlerde yolsuzluğun ortadan kaldırılması için adımlar atılmıştır.¹⁷ Öte yandan ekonomide görülen yolsuzlukların da üzerine gidilmesi ve rüşvet ve hırsızlığın önüne geçilmesi gerektiği vurgulanmıştır.¹⁸ Mirziyoyev döneminde bu gibi düşünceler yalnızca sözde kalmamış, bu konuda bazı somut adımlar da atılmıştır. Bunun en son örneği 1 Mayıs 2020'de Sardoba barajının bir duvarının yıkılmasından sonra inşaat sırasındaki bazı yolsuzluk iddialarını araştıran iki gazetecinin geçici bir süreliğine gözaltına alınmalarının ardından yaşanmıştır. İçişleri Bakanlığı gazetecilerin gözaltına alınmalarını incelemek üzere soruşturma başlatacağını duyurmuştur. Bu tür bir eylemin Mirziyoyev öncesi dönemde 'düşünülemez' olduğu belirtilmektedir.¹⁹

Bu bağlamda göz önüne alınması gereken bir başka gelişme de 'kara listede' yer alan kişiler ve siyasi tutuklularla ilgili olarak yaşanmıştır. Mirziyoyev döneminde 18 bin Özbekistan vatandaşının çalışma ve seyahat haklarını kullanmalarının önündeki en büyük engel olan bu kara liste devre dışı bırakılmıştır.²⁰ Ayrıca ülkenin değişik hapisanelerindeki siyasal tutuklulardan bir kısmı serbest bırakılmıştır. Bu tutuklular arasında bazıları 20 yıldan fazla bir süredir hapiste olan muhalifler ve gazeteciler özellikle dikkat çekmektedir.²¹ Bu kişiler arasında en fazla göze çarpanlardan birinin Mart 2018'de serbest bırakılan bağımsız Erk Gazetesi yazarı Yusuf Ruzimuradov olduğu be-



lirtilmiştir.²² Tutukluların serbest bırakılması ile paralel olarak Mirziyoyev döneminde ülkenin iki hapisanesi de kapatılmıştır. Bunlardan ilki 2018 yılında Mirziyoyev'in yıkım emrini verdiği 'Toşturma' adıyla da bilinen Taşkent Cezaevi olmuştur.²³ İşkence ve insanlık dışı koşulları ile bilinen bu eski bina, yine Mirziyoyev tarafından yetkileri kısıtlanmış olan Milli Güvenlik Servisi'nin gözaltı merkezi olarak kullanılmaktaydı.²⁴ Kapatılan diğer hapisane ise yine 'işkence merkezi' olarak bilinen Jaslık Tutuklama Kampı olmuştur. İki tutuklunun kaynar suya atılarak öldürüldüğü bu hapisanedeki 50 tutuklu da serbest bırakılmıştır.²⁵

Ekonomi

Mirziyoyev'in en temel önceliklerinden biri Özbekistan ekonomisinin geliştirilmesi ve liberalleştirilmesi olmuştur. Bu bağlamda rekabetin artırılmasına vurgu yapan devlet başkanı, ekonomik reformların gerçekleştirilmesi amacıyla pek çok başkanlık kararnameyi çıkarmıştır.²⁶ En belirgin hedeflerden birinin devletin ekonomideki yerinin

ve ağırlığının azaltılması olan bu süreçte bu konuda bazı kurumsal ve yapısal reformlara ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır.²⁷ Buna ek olarak bazı sektörlerin geliştirilmesine öncelik verileceği de belirtilmektedir. Bu sektörlerin başında tekstil gelmektedir. Tekstil sanayisinin en temel hammaddesi olan pamuğun yalnızca üretilmesi değil, işlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Benzer şekilde sanayide ve inşaatla kullanılacak malzemelerin de yine ülkede üretilmesi amaçlanmaktadır. Bunlara ek olarak tarım, ilaç ve turizm sektörleri de geliştirilmesi gereken sektörler arasında yer almaktadır.²⁸

Mirziyoyev makro plandaki bu hedeflerle uyumlu olarak şekilde özel mülkiyetin ve girişimciliğin önemszenmesi ve korunması konusunda da bazı adımlar atılmasından yanadır.²⁹ Benzer şekilde küçük ölçekli işletmelerin desteklenmesi de gerekli görülmektedir.³⁰ Bu hedefleri kolaylaştırabileceği düşünülen en önemli adım bireylere kişisel amaçlarla ya da iş kurmak/geliştirmek için döviz piyasasındaki kur üzerinden sınırsız miktarda yabancı para satın alma izni verilmesidir.³¹

Rekabetin artırılmasına vurgu yapan devlet başkanı, ekonomik reformların gerçekleştirilmesi amacıyla pek çok başkanlık kararnamesi çıkarmıştır. En belirgin hedeflerden birinin devletin ekonomideki yerinin ve ağırlığının azaltılması olan bu süreçte bu konuda bazı kurumsal ve yapısal reformlara ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır.

Mirziyoyev Özbekistan'ın dış ülkelerle olan ekonomik ilişkilerinin geliştirilmesinden yanadır. Dış ticaretin ve uluslararası ekonomik işbirliğinin artırılması öncelikli hedefler arasındadır. Buna ek olarak ülkenin küresel rekabet gücünün yükseltilmesine de büyük önem verilmektedir. Mirziyoyev ayrıca Özbekistan'a giren dış sermaye miktarının yükseltilmesi gerektiğine de vurgu yapmaktadır.³² Bunun bir yolunun, ülke dışındaki Özbek sermayesinin yine ülkeye geri çekilmesi olduğu, bu konuya öncelik verileceği belirtilmektedir.³³

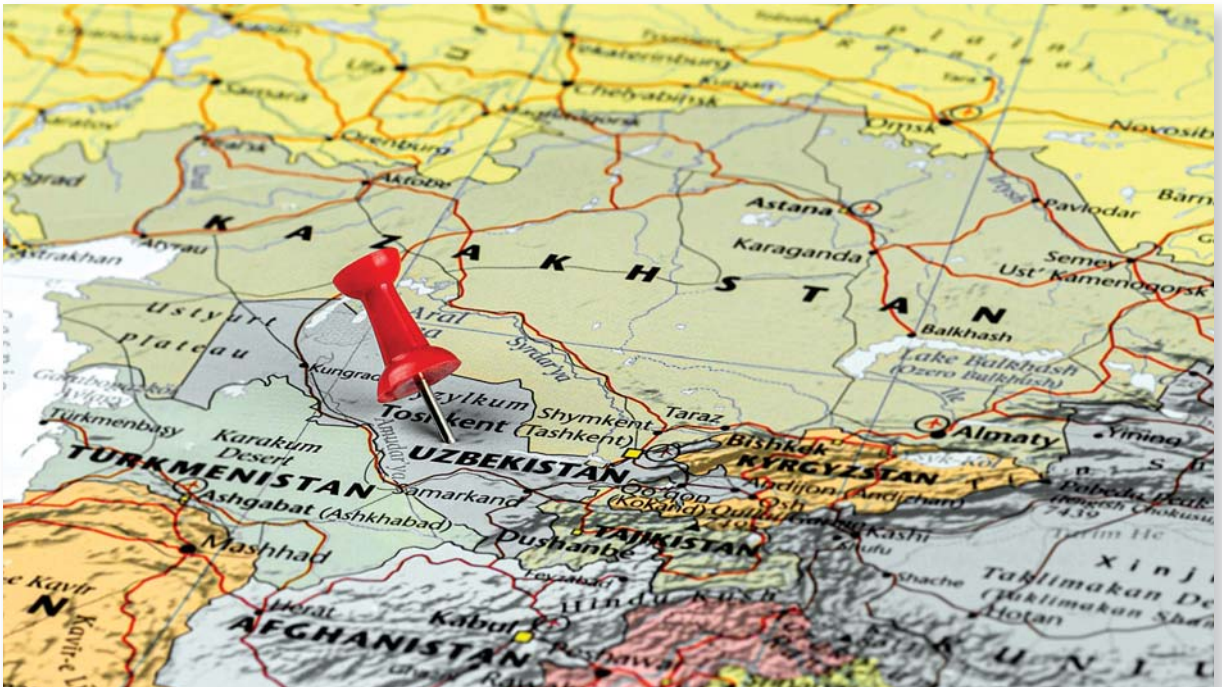
Sosyal Yaşam

Mirziyoyev döneminde sosyal yaşam ile ilgili bazı yeni politikaların oluşturulmasına yönelik olarak da harekete geçilmiştir. Bu çerçevede üzerinde en çok durulan alanların başında devletin gençlerle ilgili daha kapsamlı politikalar geliştirmesi gelmektedir. Geleceğin şekillenmesinde

gençlerin önemli rol oynayacağından hareketle, yeni kuşakların eğitime büyük önem verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda eğitim en öncelikli alanlar arasında kabul edilmekte ve temel eğitimin geliştirilmesine yönelik 'eylem planları' ortaya konmaktadır.³⁴ 2016'dan bu yana eğitimin kalitesini yükseltmek için köklü reformlar gerçekleştirildiği, modern eğitim yöntemlerinin uygulanmaya başlandığı ve okullara giriş sınavların daha şeffaf yapılmakta olduğu vurgulanmaktadır. Mirziyoyev, eğitim kurumlarının daha iyi bir konuma getirilmesi, okul öncesi eğitimle ilgili bir bakanlık kurulması ve orta dereceli okullarda çalışan öğretmenlerinin maaşlarına beş kat zam yapılması için kararnameler çıkarmıştır.³⁵ Eğitimle ilgili olarak ayrıca vurgulanması gereken bir nokta, üniversiteler ve akademik kuruluşların yurtdışı ile bağlantılar oluşturmalarına izin verilmiş olmasıdır.³⁶

Mirziyoyev döneminde gençlere yönelik atılan bu adımlara ek olarak kadınlarla ilgili bazı yeni düzenlemeler de gündeme gelmiştir. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve kadınların sosyal ve politik alanlarda daha aktif olmaları konularına dikkat çekilmektedir. Buna ek olarak kadınların hem devlet yönetiminde hem toplumsal yaşamda oynadıkları rolün güçlendirilmesine de vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda kadın girişimciliğinin artırılması, meslek okullarından daha fazla sayıda kadının mezun olması ve kadınların mezuniyet sonrası iş garantisine sahip olmaları öncelikli alanlar arasında yer almıştır.³⁷

Ancak Mirziyoyev döneminde sosyal yaşamın iyileştirilmesine yönelik olarak atılan adımlar sadece gençler ve kadınlarla sınırlı kalmamıştır. Tüm vatandaşların reel ge-



lirlerinin ve iş olanaklarının istikrarlı bir biçimde artırılması da bir başka öncelik olarak belirlenmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik ve sağlık alanlarında sunulan hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi gerektiği de vurgulanmaktadır.³⁸

Dış Politika

Mirziyoyev döneminde dış politika alanında da bölgesel ve hatta küresel dinamikler açısından önemli etkiler doğurabilecek gelişmeler yaşanmaktadır. Bağımsızlıktan 2016 yılına kadar geçen çeyrek yüzyıllık sürede Özbekistan'ın dış politikası genel olarak inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir.³⁹ 1990'lı yıllarda öncelikli ülkeler Rusya ve Türkiye iken, 1990'ların sonundan itibaren eksen Avrupa ve Amerika'ya doğru kaymıştır. Ancak 2005 Andican olaylarının ardından bir başka eksen kayması daha yaşanmış ve Özbekistan, Rusya, Çin ve Güney Kore gibi Asya ülkeleri ile daha sıkı ilişkiler kurmuştur.⁴⁰ 2000'li yıllardan sonra Özbek dış politikasının giderek daha dışa kapalı ve 'izolasyoncu' bir çizgide ilerlediği de belirtilmektedir.⁴¹

Ancak Mirziyoyev'in devlet başkanı olmasının ardından dış politikada da farklı bir anlayış geliştirilmiş ve sürdürülebilir, yapıcı, ilgili tarafların karşılıklı çıkarlarını göz önüne alarak herkese yarar sağlayan bir politika izlenmesi için girişimlerde bulunulmuştur. Özbekistan'ın uluslararası toplum içindeki yerinin ve rolünün güçlendirilmesi, demokratik ve gelişmiş ülkeler arasında bir yer edinmesi ve uluslararası camiaya tam anlamıyla katılan bir ülke olması gerektiği vurgulanmıştır.⁴² Mirziyoyev'in, ülkesinin özellikle insan hakları konusundaki olumsuz imajını değiştirmek ve izlenen izolasyon politikasına son vermek istediği belirtilmektedir.⁴³

Bu bağlamda özellikle Amerika ile ilişkilerin yeniden canlandırılması için girişimlerde bulunulmuştur. Özbekistan'ın stratejik önemine vurgu yapan Mirziyoyev, Amerika ile ilişkilerin her iki tarafın da karşılıklı olarak yapıcı bir işbirliğine girilmesiyle gelişeceği umudunu taşıdığını vurgulamıştır.⁴⁴ ABD ile ilişkilerde önemli bir gelişme Mayıs 2018'de Mirziyoyev'in Başkan Donald Trump'ı Beyaz Saray'da ziyareti sırasında yaşanmıştır. Bu görüşme 2002 yılından bu yana iki ülkenin devlet başkanları arasında yapılan ilk görüşme olması nedeniyle dikkat çekmiş ve 2005 sonrasında olumsuz bir seyir izleyen ilişkilerde bir dönüm noktası olmuştur.⁴⁵

Ancak Mirziyoyev ülkesinin Rusya ve Çin ile ilişkilerinin de geliştirilmesinden yanadır. Bu nedenle devlet başkanı seçilmesinden kısa bir süre sonra Nisan ve Mayıs 2017'de sırasıyla Rusya ve Çin'e resmi ziyaretlerde bulunmuştur.⁴⁶ Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri arasında Rusya'ya özel bir önem atfeden Mirziyoyev, aynı zamanda Çin ile Özbekistan arasındaki ilişkilerin de 'kapsayıcı stratejik işbirliği' çerçevesinde geliştirilmesine vurgu yapmıştır.⁴⁷

2000'li yıllardan sonra Özbek dış politikasının giderek daha dışa kapalı ve 'izolasyoncu' bir çizgide ilerlediği de belirtilmektedir. Ancak Mirziyoyev'in devlet başkanı olmasının ardından dış politikada da farklı bir anlayış geliştirilmiş ve sürdürülebilir, yapıcı, ilgili tarafların karşılıklı çıkarlarını göz önüne alarak herkese yarar sağlayan bir politika izlenmesi için girişimlerde bulunulmuştur.

Ancak Mirziyoyev dönemi dış politikasındaki en büyük değişiklik Orta Asya ile ilgili olarak yaşanmaktadır. 2016 yılının sonlarından itibaren bu bölgeye dış politikada öncelik verilmiştir. Kerimov döneminde silahlı çatışmaların, iç savaşların, kanlı etnik mücadelelerin ve devrimlerin yaşandığı bu istikrarsız coğrafya ile ilişkiler oldukça sınırlı kalmış hatta kimi durumlarda bazı gerginlikler nedeniyle dondurulmuştu.⁴⁸ Ancak Mirziyoyev'in 'önce Orta Asya' politikası, bölge ülkeleri arasındaki işbirliğinin önünde duran büyük engeli ortadan kaldırmıştır.⁴⁹ Yeni devlet başkanı kararlı ve somut adımlarla bölgedeki ülkelere ziyaretler gerçekleştirmiş, telefon görüşmeleri yapmış ve çeşitli toplantılar düzenlemiştir. Bu konudaki önemli gelişmelerden biri, Ağustos 2017'de Taşkent'te gerçekleştirilen 'Orta Asya, Özbekistan Dış Politikasının Esas Önceliği Konferansı' olmuştur. Birleşmiş Milletler, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı gibi uluslararası örgütlerin temsilcilerinin yanı sıra, diplomatik misyon temsilcileri ve tüm Orta Asya ülkelerinden uzmanların da katılımıyla gerçekleşen bu konferansın ana teması Özbekistan'ın bu konudaki 'yeni rotası' olarak belirlenmişti.⁵⁰ Benzer bir adım aynı yılın Kasım ayında atıldı. Beş Sovyet ardılı Orta Asya ülkesi Birleşmiş Milletlerin himayesi altında bölgesel işbirliğinin sağlanmasına yönelik politikaların belirlenmesi amacıyla Semerkant'ta bir araya gelerek altı maddelik bir plan hazırladılar. Buna göre beş ülke, aralarındaki bölgesel ticareti artırmaya; bölgeyi uluslararası pazarlara bağlayacak ulaşım altyapısını geliştirmeye; terörizm, köktendincilik ve yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı gibi güvenliğe yönelik tehditler karşısında işbirliği yapmaya; sınır anlaşmazlıklarının çözülmesine ve sınır ötesi sulara ilişkin meselelerin düzenli bir biçimde ele alınmasına ve son olarak komşuluk ilişkilerini geliştirmeye karar vermişlerdir.⁵¹ Bugün gelinen noktada Özbekistan'ın bu konularda somut adımlar attığı görülmektedir. Örneğin, komşularıyla sınırları üzerinde bulunan kontrol noktalarının pek çoğu açılmış ve bu ülkelere yönelik vize uygulamalarında serbestlik getirilmiştir.⁵² Ayrıca tek tek ülkelerle olan ilişkilerde de iyiye gidış gözlemlenmektedir.



Bu bağlamda Kerimov döneminde en fazla sorunun yaşandığı ve ilişkilerin donma noktasında olduğu Tacikistan ile 2018 yılında dört görüşme gerçekleşmiş ve ilişkiler canlandırılmıştır.⁵³ Kerimov döneminde özellikle su konusunda yaşanan gerginlik sonucu iki ülkenin sınırları karşılıklı olarak kapatılmış ve otobüs seferleri iptal edilmişti. Bugün Mirziyoyev'in girişimi ile sınırlar açılmış, seferler yeniden başlatılmış ve su sorunu büyük ölçüde çözülmüştür.⁵⁴ Ayrıca Taşkent ve Duşanbe arasında direk uçuşlar da başlamıştır.⁵⁵

Mirziyoyev geçmişte benzer sorunların yaşandığı Kırgızistan konusunda da ilerleme kaydetmiştir. Özbekistan'ın Kırgızistan'a, suya ek olarak enerji ihtiyaçları bağlamında da bağımlı olduğu göz önüne alınarak, 2017 yılında imzalanan bir anlaşma ile iki ülke arasındaki sınır anlaşmazlıkları çözülmüştür.⁵⁶ Ayrıca seyahat konusundaki sıkıntular da hafifletilmiş ve Taşkent ile Kırgızistan'ın en önde gelen turizm bölgelerinden biri olan Issık-Kul arasında direk uçuşlar başlatılmıştır.⁵⁷

Kazakistan ve Türkmenistan ile ilişkilerde de benzer adımlar atılmıştır. Mirziyoyev, Mart 2017'de her iki ül-

keye birer resmi ziyaret gerçekleştirmiştir.⁵⁸ Sonrasında ulaşım altyapısının geliştirilmesi konusunda adımlar atılmış ve Taşkent ile Almatı arasında hızlı tren seferleri başlatılmıştır.⁵⁹ Buna ek olarak Özbekistan-Kazakistan sınırında yer alan M-39 otoyolu yeniden ulaşımına açılmıştır.⁶⁰ Benzer şekilde, Özbekistan ile Türkmenistan arasındaki Amuderya nehri üzerinde demiryolu ve karayolu köprüleri kurulması konusunda da mutabakat sağlanmıştır.⁶¹

Mirziyoyev döneminde beş Sovyet ardılı Orta Asya ülkesine ek olarak, bölgenin bir parçası olarak görülen Afganistan'a yönelik bazı somut gelişmeler de yaşanmıştır. Mart 2018'de Taşkent'te 'Barış Süreci, Güvenlik Alanında İşbirliği ve Bölgesel Ortaklık' başlıklı bir Afganistan zirvesi düzenlenmiştir. Zirve sonunda yayınlanan Taşkent Bildirgesinde ticaret, ulaşım, enerji, altyapı ve iletişim alanlarında Afganistan'ın da içinde yer alacağı bir bölgesel işbirliği ağı oluşturulmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır.⁶²

Tüm bu gelişmeler Özbekistan'ın uluslararası alanda 'daha aktif' bir dış politika izlediğinin göstergeleri olarak

dikkatle izlenmektedir.⁶³ Bazı yazarlar bu yeni dış politika çizgisinin Özbekistan'a 'bölgesel liderlik için bir fırsat sunduğunu' belirtmektedir.⁶⁴

Sonuç

Mirziyoyev'in göreve gelmesinin hemen ardından yapılan değerlendirmeler, yeni devlet başkanının 'devamlılık ve istikrar' sembolü olarak görüldüğü yönünde olmuştur.⁶⁵ 2003-2016 yılları arasında başbakanlık görevini yürütmüş olan Mirziyoyev için 'sadık bir Kerimovcu' diyen bazı araştırmacılar vardır.⁶⁶ Bu yoruma göre Mirziyoyev esas itibarıyla 'pragmatik' bir liderdir ve Kerimov'la karşılaştırıldığında 'daha yumuşak' bir otoriterlik anlayışına sahiptir.⁶⁷ Sovyet mirasını geride bırakmayı hedefleyen Mirziyoyev, adım adım ilerleyen reformlar aracılığı ile var olan durumu dönüştürmek istemektedir.⁶⁸ Bu bağlamda 'eski tip otoriterlikten yeni tip otoriterliğe' bir geçiş yapılmış, hedefler net bir şekilde ortaya konmuş ve değişiklik süreci başlatılmıştır.⁶⁹ Ancak kimi durumlarda eski sistemin belirgin özelliklerinin çok da değişmediğini gösteren gelişmeler yaşanmaktadır. Örneğin pek çok kamu projesinin ihaleye çıkılmadan Mirziyoyev'e yakınlığı ile bilinen Taşkent valisi Cihangir Artıkhocayev'e ait şirketlere verildiği bilinmektedir. Bu projeler arasında ülkedeki gaz sayacılarının değiştirilmesi ile Taşkent şehir merkezinin dönüştürülmesi de yer almaktadır.⁷⁰ Benzer şekilde, bu yılın Mayıs ayında duvarı çöken Sardoba Barajı'nın inşaatının da yine Mirziyoyev'in yakın bir arkadaşı olan Abdugani Sanginov'a ait bir şirkete verildiği belirtilerek, bu durumun yeni bir kayırmacılık türü olduğu vurgulanmış

tır. Kerimov döneminde yaygın olan 'akraba kayırmacılığı' (nepotizm), Mirziyoyev döneminde 'eş dost kayırmacılığı' (kronizm) olarak devam etmektedir.⁷¹ Yine de daha önce belirtildiği gibi barajın çökmesine yönelik olarak çıkan 'yolsuzluk ve hırsızlık' söylentileri karşısında bir soruşturma açılacağı belirtilmesi bile bazı şeylerin değiştiğinin sinyalini vermektedir. Kısaca, devamlılık arz eden durumlara karşın Mirziyoyev döneminde önemli değişikliklerin gözlemlendiği de bir gerçektir. Bazı yazarlar Mirziyoyev'in halkın hem devamlılık ve istikrar yönündeki taleplerine hem de temel bazı değişikliklerin yapılmasına ilişkin taleplerine cevap verebildiğini dile getirmişlerdir.⁷² Öte yandan hem ülke içinde hem ülke dışında, yani hem iç hem dış politikada yaşanan değişikliklerin bölgesel ve küresel sonuçlara yol açabileceği de belirtilmektedir. Mirziyoyev aynı anda yürürlüğe koyduğu 'halka ulaşma' ve 'komşu ülkelere ulaşma' politikalarıyla farklı bir dönem başlatmıştır.⁷³ Bu dönemin bölgesel ve küresel etkilerinin olacağı açıktır. Belki de en belirgin etki bugüne kadarki süreçte 'eşit olmayanlar arasında birinci'⁷⁴ olan Kazakistan'ın Orta Asya'daki baskın konumunun, yeni Özbek dış politikası ile değişebileceğidir. Güçlenmiş, komşularıyla ve bölge ülkeleriyle ekonomik ilişkilerini geliştirmiş ve toplumsal yaşamda özlenen değişiklikleri gerçekleştirmiş bir Özbekistan, bölgesel liderliğe hiç olmadığı kadar yakın olacaktır. Mirziyoyev'in Özbekistan'ın 'efsanevi' lideri Kerimov'un yerini dolduracak kadar büyük bir etki yaratıp yaratmayacağı henüz belli olmasa da yeni devlet başkanı pek çok konuda önemli değişikliklere öncülük etmiştir.⁷⁵ Bu durumun kısa ve uzun vadede belirgin sonuçlar doğuracağı açıktır.

Sonnotlar

- 1 2020 yılı tahminleri, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uz.html> (Erişim Tarihi: 28 Haziran 2020).
- 2 Farkhod Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0 New Challenges and New Opportunities", *Monitoring Central Asia and the Caspian Area, Eurasiatica*, 13, 2019, s. 95.
- 3 Bu gelişmelerle ilgili olarak bkz. Anthony C. Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan: Elections, Political Parties and Civil Society", *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2018.
- 4 Poonam Mann, "Assessing the New Leadership in Uzbekistan", *Center for Air Power Studies*, 2016, s. 1.

- 5 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 15-17.
- 6 *Ibid.*, 18.
- 7 *Ibid.*, 17.
- 8 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 52.
- 9 "U.S. Religious-Freedom Report Cites Improvement in Uzbekistan, Deterioration In Russia", RFE/RL, 28 Nisan 2020, <https://www.rferl.org/a/u-s-religious-freedom-report-cites-improvement-in-uzbekistan-deterioration-in-russia/30581861.html?flags=mailer> (Erişim Tarihi 8 Haz. 2020).
- 10 Mariusz Marszewski, "Thaw in Uzbekistan: Reforms by President Mirziyoyev", *Center for Eastern Studies, OSW Commentary*, Number 278, 16 July 2018, s. 4.

- 11 Ibid., s. 3.
- 12 Jonathan Z. Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", SAGE International Australia, 29 May 2018, s. 3 ve 4.
- 13 Charles Sullivan, "Uzbekistan and the United States: Interests and Avenues for Cooperation", *Asian Affairs*, Cilt 50, No 1, 2019, s. 104 ve Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 2.
- 14 Seitnazarova Guljakhan Suxanatdinovna, "The Role and Development Tendencies of Mass Media in the Process of Reforms in Uzbekistan", *International Journalism in Integrated Education*, Cilt 2, No 4, 2019, s. 28.
- 15 Joe Mawer, "A Forgotten Country: Uzbekistan's Past, Present and Future", <https://www.nationalscholar.co.uk/politics/a-forgotten-country-uzbekistans-past-present-and-future> (Erişim Tarihi 8 Haziran 2020); "Uzbek Government Says It Has Unblocked Prominent Independent Websites", 11 Mayıs 2019, RFE/RL's Uzbek Service, <https://www.rferl.org/a/uzbek-government-says-it-has-unblocked-prominent-independent-websites-/29935101.html?lflags=mailer> (Erişim Tarihi 8 Haziran 2020).
- 16 Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 3.
- 17 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 18.
- 18 Russell Zanca, "Uzbekistan Emerges from Karimov's Shadow", *Current History*, Ekim 2018, s. 282.
- 19 "Uzbek Ministry Promises To Investigate Police Detention Of Journalists", 4 Mayıs 2020, RFE/RL's Uzbek Service, <https://www.rferl.org/a/uzbek-ministry-promises-to-investigate-police-detention-of-journalists/30592495.html?lflags=mailer> (Erişim Tarihi 8 Haziran 2020).
- 20 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 3.
- 21 "Uzbek Ministry Promises To Investigate Police Detention Of Journalists".
- 22 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 3.
- 23 Sullivan, "Uzbekistan and the United States", s. 104.
- 24 Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 5.
- 25 Mawer, "A Forgotten Country".
- 26 Luca Anceschi, "Regime-Building through Controlled Opening: New Authoritarianism in Post-Karimov Uzbekistan", *Monitoring Central Asia and the Caspian Area*, *Eurasiatica*, 13, 2019, s. 113.
- 27 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 25.
- 28 Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 3.
- 29 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 24-25.
- 30 Denis Borisov ve Evgenii Savkovich, "International Policy of Uzbekistan in the Period of Shavkat Mirziyoyev's Term-Strategy and Practice", 47th International Scientific Conference on Economic and Social Development, 14-15 Kasım 2019, Prag, s. 67.
- 31 Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 3.
- 32 Borisov ve Savkovich, "International Policy of Uzbekistan", s. 67.
- 33 Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 3.
- 34 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 8.
- 35 Ruzumboy Eshchanov vd., "Priority Challenges of Education Sector Reforms in Modernizing Uzbekistan", *European Journal of Research and Reflection in Educational Sciences*, Cilt 7, No 12, 2019, s. 92.
- 36 Zanca, "Uzbekistan Emerges from Karimov's Shadow", s. 282.
- 37 Mavluda Gaffarova, "Women of Uzbekistan: A Modern View of Reality", *International Scientific Journal*, Cilt: 57, No 1, 2018, s. 9.
- 38 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 24-25.
- 39 Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 98.
- 40 Timur Dadabaev, "The Constructivist Logic of Uzbekistan's Foreign Policy in the Karimov Era and Beyond", https://scholar.google.com.tr/scholar?start=10&q=Mirziyoyev&hl=tr&as_sdt=1,5&as_ylo=2016&as_vis=1 (Erişim Tarihi 8 Haziran 2020).
- 41 Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 98.
- 42 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 26.
- 43 Ibid., s. 64; Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 105.
- 44 Sullivan, "Uzbekistan and the United States", s. 105; Mann, "Assessing the New Leadership", s. 2.
- 45 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 4.
- 46 Borisov ve Savkovich, "International Policy of Uzbekistan", s. 68.
- 47 Mann, "Assessing the New Leadership", s. 2.
- 48 Marszewski, "Thaw in Uzbekistan", s. 1.
- 49 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 3.
- 50 Iskander Zakirov ve Yuliya Nevskaya, "Uzbekistan's New Foreign Policy Doctrine", *Central Asia-Caucasus Analyst*, 18 Eylül 2017.
- 51 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 2.
- 52 Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 99.
- 53 Borisov ve Savkovich, "International Policy of Uzbekistan", s. 68.
- 54 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 2.
- 55 Zanca, "A Forgotten Country".
- 56 Zanca, "Uzbekistan Emerges from Karimov's Shadow", s. 282; 4.
- 57 Zakirov ve Nevskaya, "Uzbekistan's New Foreign Policy Doctrine".
- 58 Borisov ve Savkovich, "International Policy of Uzbekistan", s. 68.
- 59 Mawer, "A Forgotten Country".
- 60 Zakirov ve Nevskaya, "Uzbekistan's New Foreign Policy Doctrine".
- 61 Mawer, "A Forgotten Country".
- 62 Borisov ve Savkovich, "International Policy of Uzbekistan", s. 71.
- 63 Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 99.
- 64 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 26.
- 65 Ibid., s. 18.
- 66 Zanca, "Uzbekistan Emerges from Karimov's Shadow", s. 282.
- 67 Ibid.
- 68 Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 96-97.
- 69 "Regime-Building through Controlled Opening", s. 108.
- 70 Farangis Najibullah, "Dubious Deal? Uzbek Firm With Great Ties, No Experience 'Wins' \$550 Million State Contract", 0 Haziran 2020, RFE/RL's Uzbek Service, <https://www.rferl.org/a/dubious-deal-uzbek-firm-with-great-ties-no-experience-wins-550-million-state-contract/30647058.html?lflags=mailer> (Erişim Tarihi 8 Haziran 2020).
- 71 "The Wealthy Uzbek Senator Implicated In The Deadly Collapse Of A Dam", 14 Mayıs 2020, RFE/RL's Uzbek Service, <https://www.rferl.org/a/probe-into-deadly-uzbek-dam-collapse-puts-spotlight-on-wealthy-senator-close-to-president-/30611744.html?lflags=mailer> (Erişim Tarihi 8 Haziran 2020).
- 72 Bowyer, "Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan", s. 18.
- 73 Tolipov, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0", s. 98.
- 74 Ludwig, "Uzbekistan's Second Chance", s. 6.
- 75 Mann, "Assessing the New Leadership", s. 3.

SINO-RUSSIAN ENERGY RELATIONS: ASSESSING THE IMPACT OF POLITICAL AND ECONOMIC CRISES ON RUSSIA'S ENERGY PIVOT TO CHINA

For Beijing, energy is a prerequisite for its economic ambitions. Thus, an energy link satisfies the needs of both Russia and China. This economic complementarity is reinforced by favourable geographic conditions and a warm political relationship. But still, Sino-Russian oil and gas relations took a while to crystallize.

Nemanja Popovic

Junior Analyst, Global Risk Insights, Belgrade, Serbia

Russia is an energy exporter – a so-called petroeconomy. In 2017, it accounted for almost 13 percent of global crude oil exports, only second to Saudi Arabia, and for just over 29 percent of global natural gas exports.¹ As of 2019, these industries accounted for 39.6 percent of Federal Revenues.² China, meanwhile, is an energy importer. It became a net importer of oil, natural gas and coal in 1993, 2007 and 2009, respectively.³ For Beijing, energy is a prerequisite for its economic ambitions. Thus, an energy link satisfies the needs of both Russia and China. This economic complementarity is reinforced by favourable geographic conditions and a warm political relationship. But still, Sino-Russian oil and gas relations took a while to crystallize. It is a counterintuitive outcome, considering the aforementioned features of the relationship. Indeed, Russia is now a primary supplier of both oil and gas to China. But these are recent developments. The first meaningful shipments of oil to China only commenced in 2011. Similarly, the natural gas trade was virtually non-existent up until 2014, when the Power of Siberia pipeline was constructed. Against this backdrop, this paper will explore why energy relations took so long to materialize,

specifically analysing the impact of the 2008 financial crisis and the 2014 Crimean crisis on Russia's energy pivot to China.

Sino-Russian Relations

Political Relationship

The contemporary Sino-Russian relationship has to be understood in the context of the post-Cold War era. China's desire to focus on developing its own economy and Russia's desire to stabilize and consolidate its position following the collapse of the Soviet Union in 1991 necessitated a stable external environment. For a long time, their border was a source of conflict. The year 1969 comes to mind – the peak of the Sino-Soviet split. But changing circumstances meant that both parties had an interest in redirecting their efforts and resources away from managing unpredictable security concerns towards more productive applications. For example in 1997, China and Russia, as well as Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan, agreed to reduce the number of military forces in the border areas,⁴ thereby initiating the process of pacification. Both sides



also introduced free-market mechanisms, although the degree and speed of implementation varied significantly. While China opted for a step-by-step approach, which tailored market forces towards existing institutions, Russian President Boris Yeltsin preferred a big-bang approach. It is thus unsurprising to see that Russia's economic perils continued throughout final decade of the century, as mass privatization simply led to insider self-dealing. China's economy, meanwhile, was slowly taking off.

Aside from easing bilateral relations, both sides had similar regional and global interests. China and Russia stressed the importance of curbing ethnic separatism, terrorism and religious extremism in Central Asia. They institutionalized this approach by forming the Shanghai Cooperation Organization in 2001, whose purpose is to enhance security in Central Asia through a cooperative approach between its members.⁵ Unsurprisingly, the arms trade also grew substantially prior to and during this period, as it provided Russia with a large export market and China with an opportunity to beef up its military capabilities, particularly in light of the western arms embargo put in place after 1989.

In the same year, China and Russia signed the "Treaty of Good Neighbourliness and Friendly Cooperation," which, similarly, stressed the importance of developing political, geostrategic as well as economic cooperation. The latter, in particular, was emphasized. By 2008, the total value of exports and imports increased to \$57bn, up from \$8bn in 2000.⁶ As of 2018, this figure shot up to \$107bn. The treaty remains the bedrock of Sino-Russian relations until 2021.

But the US primacy, led to broader Sino-Russian alignment. America's victory in the Cold War allowed it to pursue a liberal interventionist foreign policy. For China and Russia, countries with centralized and conservative socio-political structures, this was an unwelcome development, to say the least. For example in 1997, Presidents Yeltsin and Zemin issued a joint declaration demanding a multipolar approach to global governance.⁷ In 2005, presidents Putin and Jintao issued a similar communique.⁸ In brief, despite changes in leadership, China's and Russia's global interests remained fixed based on a balancing logic. They consistently rejected, and continue to do so, Western liberal operations, such as the bombing of Serbia in 1999 and the invasion of Iraq in 2003. In essence, American liberal hegemony prompted Russia and China to balance for geostrategic reasons. And while they were largely unsuccessful at directly countering American geopolitical endeavours, China and Russia gradually developed a similar worldview, which has tightened and deepened a historically uneasy relationship. Both Putin and Jinping have stressed that political relations are at their highest point.

Oil & Gas Relations Pre-2008

Despite the warming of political relations since the end of the Cold War in 1991, energy relations between China and Russia were virtually non-existent during the aforementioned timeframe. The natural gas trade was literally absent. Meanwhile, the oil trade gradually evolved. However, deliveries came via railway. By 2005, China was importing close to 12 percent of its oil from Russia.

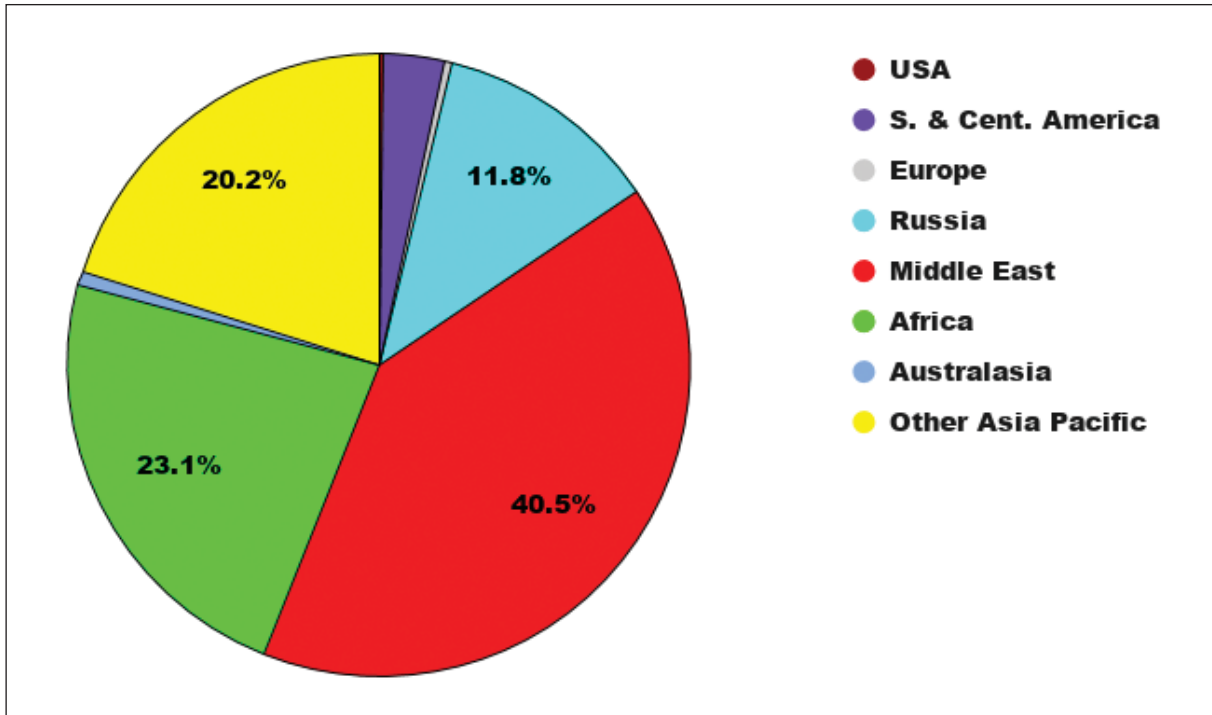


Figure 1: China's Crude Oil Imports by Source, 2005.

Source: British Petroleum (<https://www.rrojasdatabank.info/bpstats2006.pdf>).

Indeed, discussions concerning the ESPO (Eastern Siberia Pacific Ocean) pipeline had begun in the early 2000s. But pricing concerns dominated negotiations. From 2000 to 2008, oil prices consistently shot upwards. The price of a barrel of oil increased from around \$16 in 1999 to \$64 in 2007. As such, Russia wanted to maximize its profits. China, meanwhile, was looking to cut costs. It is this inherent friction between energy exporters and users that is frequently overlooked. So while they do have complementary energy needs, China and Russia occupy opposite sides of the market. Unlike most commodities, there are no alternatives to energy. It fuels economies. As such, negotiations are inherently political.

Aside from pricing concerns, Russia wanted to integrate other regional powers into a potential pipeline. Moscow feared that an exclusive pipeline to China would provide the latter with a monopoly of demand.⁹ Japan, in particular, was keen on paying for a pipeline. Its import dependency on Middle Eastern oil – which stood at 80 percent¹⁰ – was likely the motivating factor. With that in mind, the persistent delays in pipeline negotiations were partly borne out of geostrategic considerations, as opposed to purely economic factors. By integrating other political entities into a pipeline, Russia could reduce its costs, gain more profit and curb a Chinese monopoly of demand.

It is also easy to forget that the commercial logic of a Sino-Russian energy trade was not always there. China's

economy and, by association, its demand for energy only really began taking off at the turn of the millennium. In 1995, China was consuming 3,390 barrels of oil daily, well below Europe's 15,295.¹¹ Given the need for import-diversification, substantial rates of energy consumption as well as the capital-intensive nature associated with pipeline construction, it becomes clear as to why Russia's presence in China's oil mix was relatively modest up until 2008.

Moreover, Russia had alternatives, which probably nullified a more determined approach to establishing an energy trade with China. Russia had a strong foothold in the European energy market – which was the destination for 78 percent of Russian oil and 100 percent of natural gas exports in 2008.¹² Much like energy importers, the dependency risks are also very real for energy exporters, albeit to a lesser degree. While energy users may experience a cut in supply, which may wreak economic havoc, energy exporters expose themselves to demand volatility. But, in Russia's case, throughout the 2000's, European energy demand remained relatively robust, which may have contributed to a tougher approach in energy negotiations with China. Nevertheless, starting in 2008, Russia's energy policy was soon to undergo a transformation. A changing external environment, first brought about by the financial crisis of 2008, then later evolving to encompass political phenomena, necessitated a shift in energy policy.

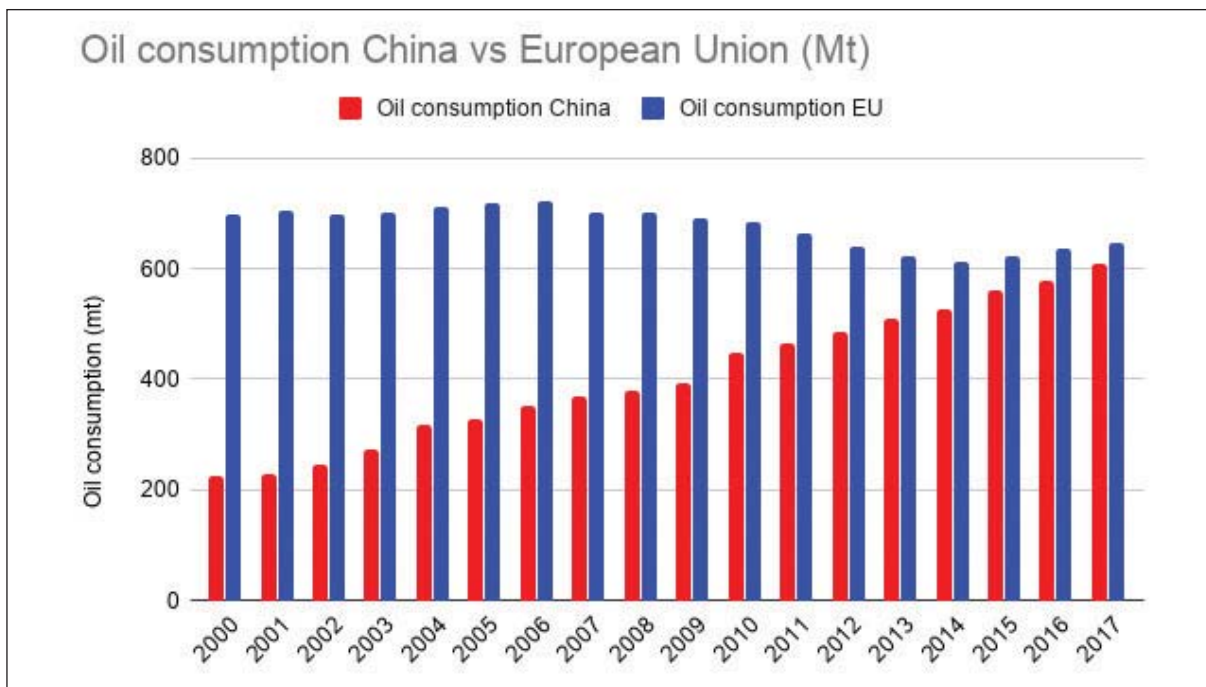


Figure 2: China Oil Consumption versus EU Oil Consumption (Mt), 2000-2017

Source: British Petroleum 2009 (<http://www.nubukeinvestments.com/downloads/BP%20Statistical%20Review%20of%20World%20Energy%20June%202009.pdf>) + British Petroleum 2018 (<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>).

Impact of Political and Economic Crises on Russian Energy Policy

Impact of the 2008 Financial Crisis on Russian Economy

As a result of the 2008 financial crisis, Russia's GDP declined by nearly 8.5 percent, its industrial output by 11 percent and investments by 17 percent, while inflation rose by nearly 7.5 percent.¹³ To make matters worse, the subsequent contraction in energy demand led to a slump in oil prices, thereby shaking the Russian economy which relied on oil and gas revenues for nearly 55 percent of its revenues. By December of 2008, the price for a barrel of oil dropped to \$30. In July, it was \$147. At a price of \$50 per barrel, the projected deficit was estimated to be as high as 8 percent of GDP.¹⁴ Russia's fiscal-break even was closer to \$70.

But other factors also contributed to Russia's dismal economic performance. Its companies and banks were deeply entangled in global financial processes. In the decade leading up to the financial crisis, Russian banks, industrial groups and private companies had parked their money abroad, which meant that when the crisis erupted, they were debtors to the tune of around \$550bn, around 33 percent of its GDP.¹⁵ High oil prices had increased capital inflows while low interest rates abroad made cross-border borrowing attractive. These two processes eventually led to excess lending and to a deterioration in the collateral that was kept.¹⁶

As a response, Russian policymakers had proposed a bailout of some \$200bn as a stabilizing measure, estimated at around 13 percent of GDP.¹⁷ A massive liquidity injection by the government soon followed, and had ensured that no major banks collapsed.¹⁸ Russia had correctly accumulated foreign exchange reserves in the decade preceding the crisis, largely a lesson learnt following the financial crisis of 1998. In 2001, Russia's forex reserves stood at just \$25bn, compared to 475\$ in January of 2008.¹⁹

Indeed, there were problems. Monetary policy was largely ineffective, given the high inflation rate. The Central Bank couldn't promote liquidity by encouraging banks to borrow from it.²⁰ Small and medium sized banks were particularly affected as a result of a liquidity crunch. Furthermore, the unemployment rate had reached 8.3 percent in 2009, in contrast to 6 percent in 2007.²¹ However, the pain was "short-lived" and as the global economy recovered, oil prices began to follow suit. In 2009, the price of a barrel of oil moved up to around \$75, compared to just \$30 in December of 2008.²² This increased export-earnings, which elevated the volume of foreign exchange reserves and the gradual re-entry of foreign capital led to the relative stabilization of the ruble.²³ Even so, the financial crisis had profound implications for Russia's energy policy, particularly towards China. This will be discussed shortly.

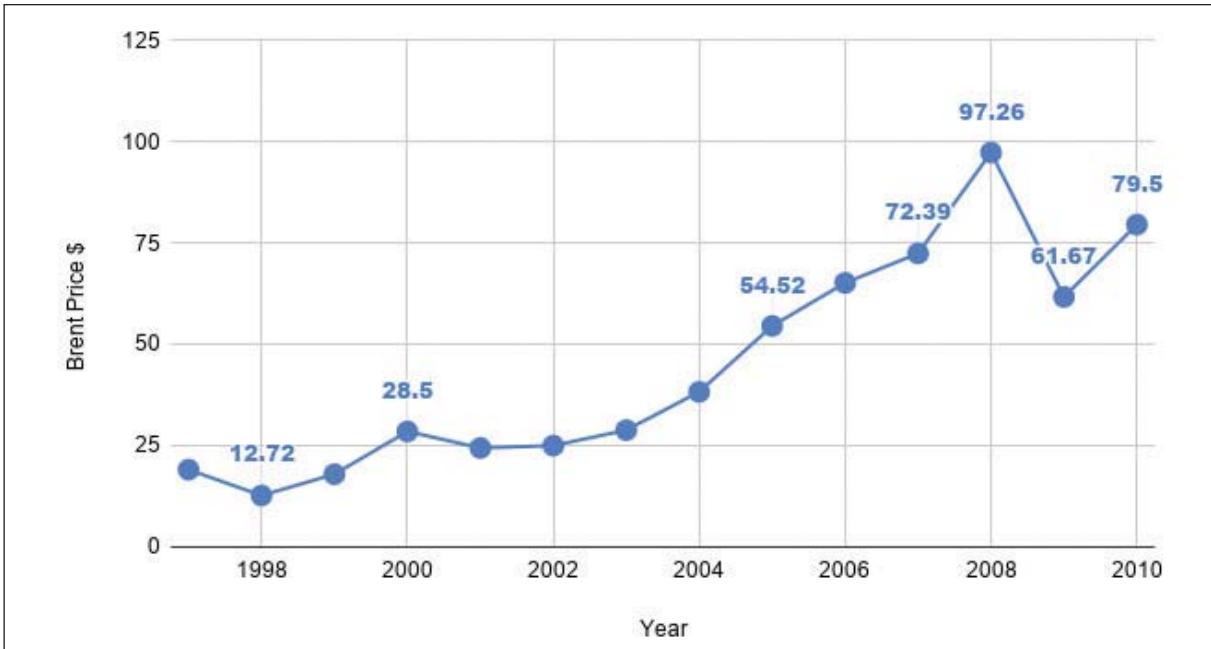


Figure 3: Brent Crude Spot Prices (\$), 1997-2010

Source: British Petroleum (<https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>).

Impact of the Financial Crisis on Sino-Russian Energy Relations

The 2008 financial crisis had two important implications for Russia's energy policy. Firstly, the crisis had a structural impact on the global geo-economy; as it accel-

erated the shift of global energy demand towards the Asian region. China navigated the crisis extremely well, largely to a massive fiscal infusion. The same cannot be said of the Western experience. The real GDP of the European Union contracted by 4.3 percent in 2009.²⁴ China, on the other hand, had insulated itself relatively

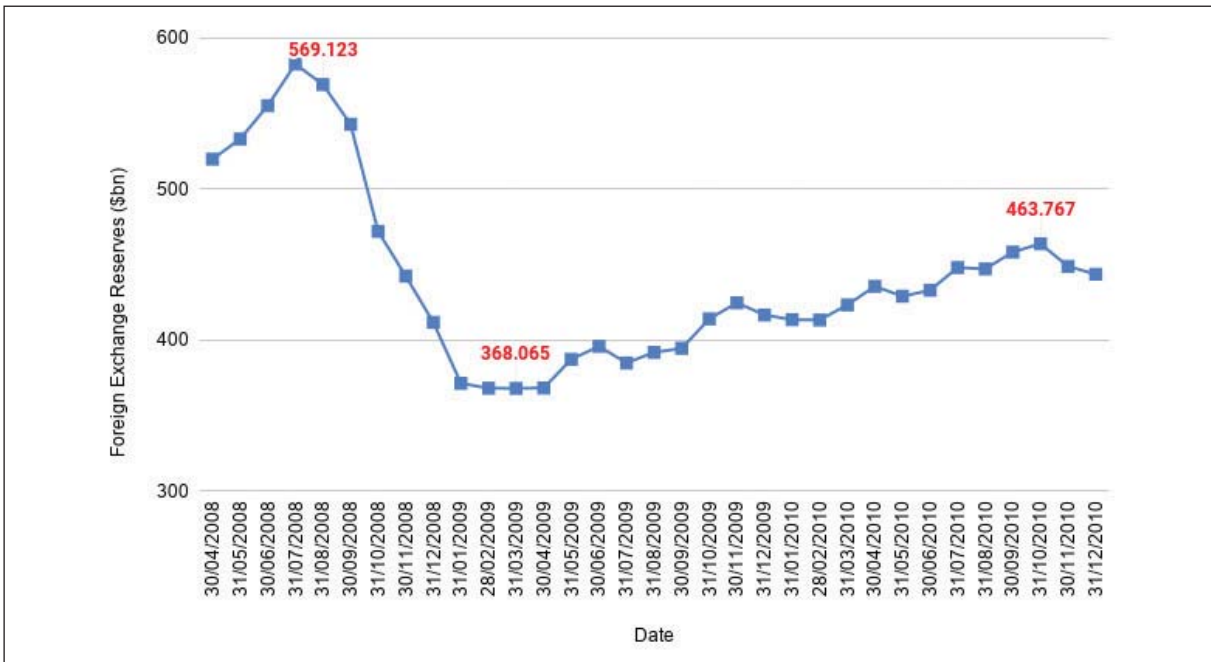


Figure 4: Russian Foreign Exchange Reserves (\$bn), 31/04/2008 – 31/12/2010

Source: Central Bank of the Russian Federation

(https://www.cbr.ru/eng/hd_base/mrrf/mrrf_m/?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.From=05%2F2006&UniDbQuery.To=01%2F2011).

Russia reformulated its energy strategy, publishing a new version in 2009. The crucial takeaway from the document is that, as part of its export diversification strategy to Asia, Russian energy exports to the European energy markets were to steadily decline.

well. Indeed, its economy slowed down between 2007 and 2009, but still registered positive growth in 2009, 9.4 percent annual GDP growth to be specific.²⁵ Ostevik and Kuhrt suggest that this relative robustness of the Asia-Pacific region swayed Russia.²⁶ More importantly, China's demand for energy remained stable. Between 2007 and 2010, China's oil consumption in million tonnes increased by an average of 6.8 percent.²⁷ Between the same period, oil consumption in the European Union contracted by an average of 1.8 percent.²⁸

As a response, Russia reformulated its energy strategy, publishing a new version in 2009. The crucial takeaway from the document is that, as part of its export diversification strategy to Asia, Russian energy exports to the European energy markets were to steadily decline.²⁹ Close to 60 percent of Russia's exports went to the European Market in 2005. A dependency of this magnitude left

Russia's financial wellbeing vulnerable to swings in European economic conditions. In light of Europe's dismal performance, the 2008 financial crisis eroded the logic of maintaining a strong dependence on Western energy markets. China's economic robustness and consistent energy demand offered an alternative on top of Moscow's existing market shares.

But even so, Russia's policy readjustment was merely 'accelerated' by the structural effects of the financial crisis. Global economic activity had been shifting towards Asia well before the crisis and, as such, the crisis merely accelerated China's rise vis-à-vis the traditional cores (See Figure 2). And this trend will continue for two reasons. China and the Asia-Pacific region more broadly, are not done growing. As part of its 13th five-year plan, China wants to double its 2010 GDP and per capita personal income by figures by 2020.³⁰ This requires more and more supplies of oil and gas. According to the IEA's world energy outlook for 2019, 80 percent of the international oil trade will end up in Asia in 2040.³¹ The second reason lies within the desire of the European Union to decarbonise the economy. As part of its plan to achieve net-zero greenhouse gas emissions by 2050, fossil fuel usage will decrease. By 2050, it hopes to reduce its oil and gas import dependence from 55 percent, as of 2018, to 20 percent.³²

Given its natural geographical endowments, its proximity to China and the centrality of energy revenues to

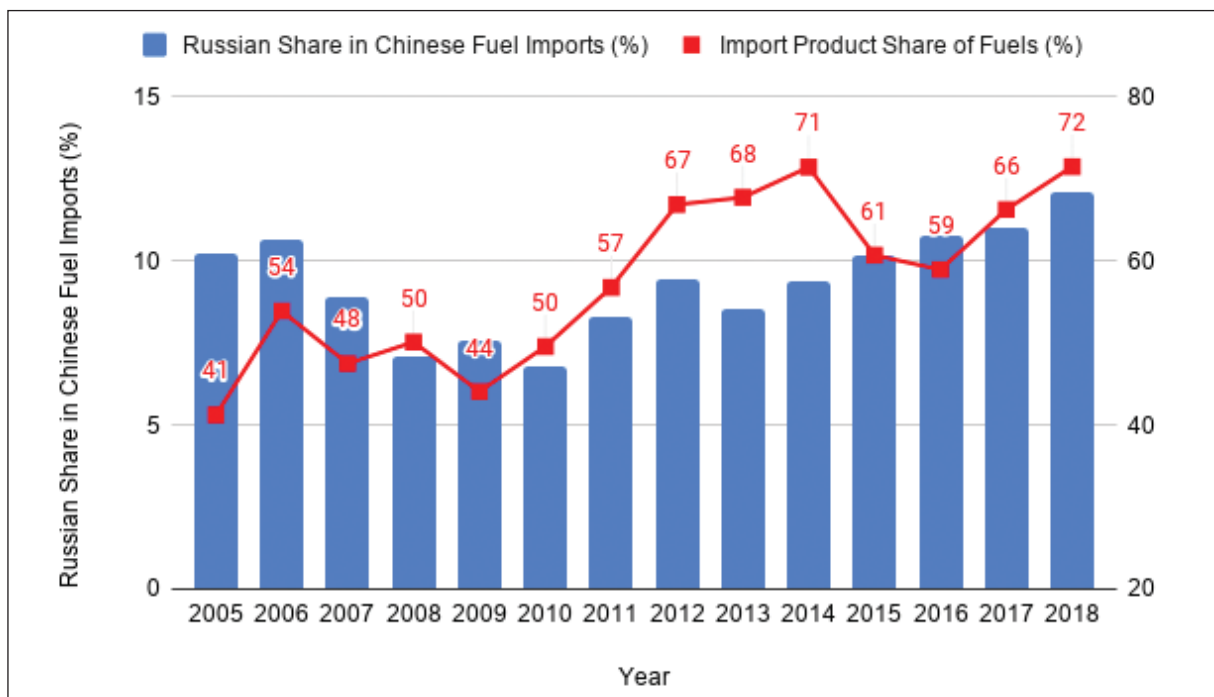


Figure 5: Russian Share in Chinese Fuel Imports & Bilateral import product share of fuels %, 2005-2018

Source: World Trade Integrated Solution

(https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/LTST/TradeFlow/Import/Partner/by-country/Product/27-27_Fuels).

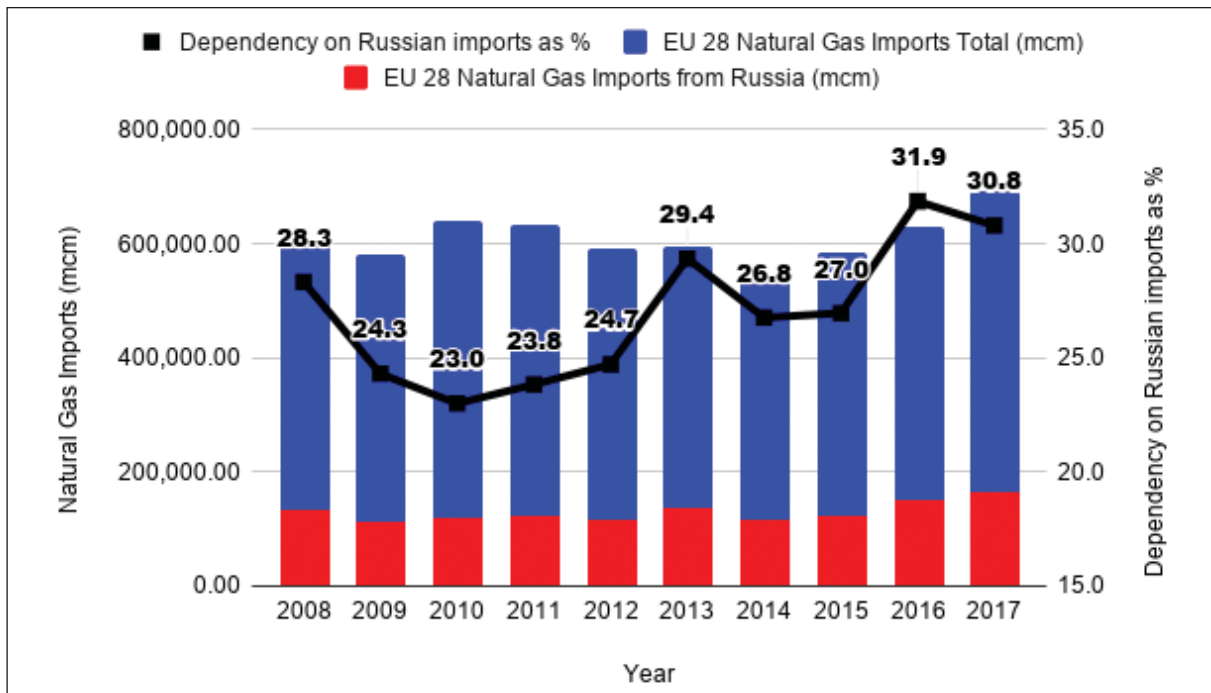


Figure 6: Russian Natural Gas Imports as % of Total EU Natural Gas Imports (mcm), 2008-2017

Source: Eurostat

the national budget, geoeconomic transformations of this magnitude have tremendous implications for Russia's energy policy. In that context, Russia's energy pivot to Asia has been in the making for a long time. The financial crisis simply accelerated an inevitable process.

But there were more immediate factors at play. As a result of the 2008 financial crisis, several Russian energy companies found themselves in financial trouble, which greatly reduced the bilateral balance of bargaining power. For example, Rosneft and Transneft needed funds to refinance short-term debts and support large-scale capital projects, such as the ESPO pipeline.³³ The China Development Bank provided Rosneft with a loan of \$15bn in exchange for 180,000 barrels of oil per day for the next 20 years.³⁴ It also gave Transneft a \$10bn loan in return for a supply of 120,000 barrels per day for 20 years as well.³⁵ China's primary reason for providing these loans had to do with meeting growing domestic rates of energy consumption but also to reduce its reliance on maritime passages.³⁶ Over 75 percent of China's oil imports went through the straits of Malacca. Meidan suggests that this was by "far the most substantial contribution to China's supply security."³⁷ In that light, China took advantage of Russia's economic weakness by providing financial assistance in exchange for long-term supplies at favourable prices.³⁸ Over the next few years, several deals were signed. CNPC and Rosneft agreed a 25 year oil supply deal worth \$270bn. Rosneft and Sinopec agreed a 10 year supply deal worth \$85bn. In terms of natural gas, CNPC had

bought 20% shares in Novatek's Yamal LNG project in 2013, although no concrete gas supply agreements were made as of yet.

In essence, China's relatively successful navigation of the crisis convinced Russian policymakers that it was a trustworthy alternative, particularly at a time when European energy demand had been rocked. But Russia's turn was largely borne out of necessity. China offered convenient credit lines to companies buried in debt in exchange for energy supply. It is thus unsurprising to see that the share of energy in imports from Russia greatly increased in the immediate years after 2008 (see Figure 5 below).

Impact of the Crimean Crisis on the Russian Economy

Just a few years later, Russia soon found itself in trouble once again. But while the 2008 financial crisis justified a reorientation to China on the basis of strong economic evidence, the Ukraine crisis provided Russia with a political impetus for an accelerated energy pivot towards China.

As a response to Russia's illegal annexation of Crimea, the EU along with the United States and several allies, imposed a set of sanctions targeting the financial and oil sectors. Natural gas sanctions were deliberately left out given the EU's dependence on Russian gas (See Figure 6). Nevertheless, the Western sanctions involved bans restricting access to EU primary and secondary capital mar-

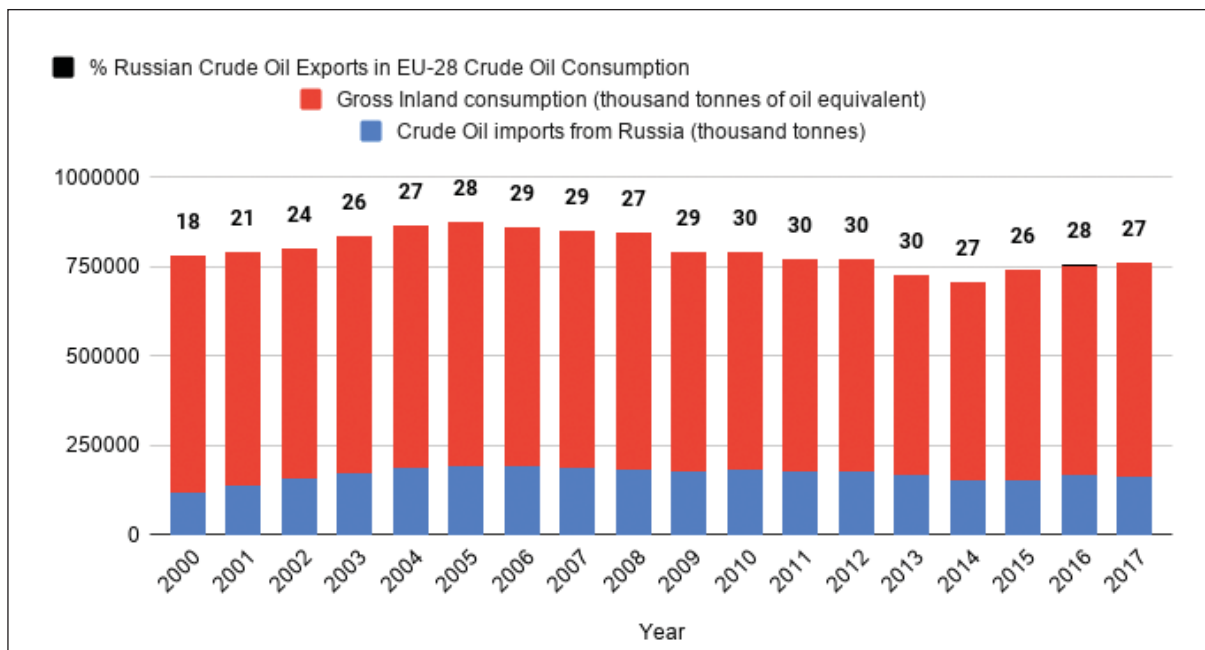


Figure 7: Russian Crude Oil Imports as % of EU Gross Inland Consumption, 2000-2017
Source: Eurostat

kets and technologies associated with oil production and exploration, particularly offshore equipment.³⁹ The goal was to make long-term oil projects less feasible, both technically and financially. After all, Russia has historically preferred Western companies for their technological know-how, knowledge, market access and financing within the upstream process.⁴⁰

The sanctions dramatically reduced the equity value of Russian energy firms and made borrowing for energy projects more difficult.⁴¹ Aside from borrowing restrictions, their ability to refinance debts was restricted. This meant that government projects had to be put on hold so as to assist companies in more immediate payments, which ultimately placed some pressure on government reserves.⁴² It also led to the depreciation of the ruble, which reduced domestic purchasing power while increasing the debt burden of foreign-denominated loans. Other effects came in the form of decreasing foreign direct investment and lower capital inflow into the government debt market.⁴³

Nevertheless, the Western sanctions, which are still in place, are primarily geared for the long-term. Given Russia's central position as a global energy supplier, a hydrocarbon embargo would have destabilized global prices and be equally as painful for those imposing the sanctions.⁴⁴ (See Figure 7 for EU crude oil dependency on Russia). Instead, by denying Russia access to transatlantic financing and equipment, the West insulated itself from price shocks while simultaneously making it harder for Russia to initiate long-term projects. Indeed, while the Russian

natural gas sector was left unscathed, the general trend points to an EU energy reorientation away from Russia in the long-run.

Impact of the Crimean Crisis on Sino-Russian Energy relations

The effects of the Crimean crisis were much more political. A few months into the crisis, China and Russia finalized their first ever pipeline natural gas deal, the Power of Siberia pipeline. Negotiations had dragged on for years, but nothing concrete emerged as a result of, primarily, pricing disputes. Russia wanted to set them according to European levels, whereas China wanted to buy it at domestic market prices.⁴⁵ Given the geopolitical context and the lengthy duration of negotiations, it is likely that Russia made pricing concessions in order to finalize the deal. Henderson and Mitrova underpin this conception, suggesting that one interpretation is that China had exploited Gazprom's commercial desperation to negotiate a favourable gas deal which could diversify and expand its natural gas mix.⁴⁶ Indeed, Gazprom chief, Alexei Miller, declined to specify the details but it appears that China is paying around \$350 per thousand cubic meters, which is on the lower end of what European consumers pay.⁴⁷ Aside from the pricing concessions, the Power of Siberia - which has an export capacity of 38bcm annually - gas pushes Russia to the forefront of Chinese gas imports, while also diversifying the sources (See Figure 8 below).

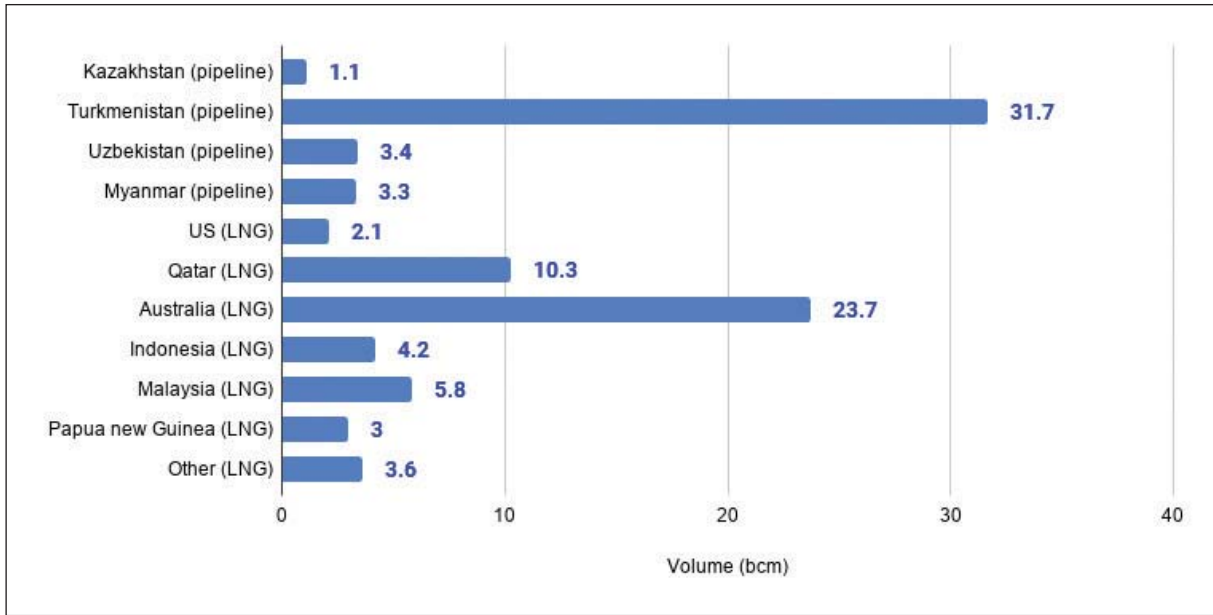


Figure 8: Chinese Natural Gas imports by Source (bcm), 2017

Source: British Petroleum (<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>).

At the same time, although the evidence suggests that there was a strong geopolitical element to the Russia-China gas pipeline, it is important not to overstate the significance of the Crimean crisis for Sino-Russian oil and gas relations. Indeed, the crisis almost certainly accelerated the actualization of the gas deal but it didn't create it. Gazprom and CNPC had already signed a negotiation agreement in 2004. A deal would have had to have been concluded eventually.

With that in mind, it is argued here that the main implication of the Crimean crisis for Sino-Russian oil and gas relations was Russia's deteriorating political relations with the West, the effects of which manifested in the economic sphere. Hence, it wasn't necessarily a Sino-Russian convergence as much as it was an EU-Russia di-

vergence. The latter outcome simply necessitated a faster reorientation to China to offset the financial, technical and economic losses associated with both the sanctions and the EU's new energy security policy. It is thus unsurprising to see that economic relations between China and Russia gathered speed after the crisis. China was the destination for 7.4 percent of Russia's exports in 2013, contracting from 7.9 percent the previous year. But after 2014, this figure steadily increased and reached 11 percent by 2017.

Conclusion

This paper tried to analyze the factors that explain why Sino-Russian energy relations took so long to manifest, in spite of an economic complementarity and a





The Sino-Russian relationship will continue to gather pace for both political and economic reasons.

warm political relationship, and examine the impact of the 2008 financial crisis and the 2014 Crimean crisis on Sino-Russian energy relations.

It has been shown that a combination of commercial and capital-related factors explain the absence of an energy relationship prior to 2008. Indeed, pipeline negotiations had been going on but pricing disputes stalled progress. Russia was riding the wave of high oil prices. China meanwhile, was looking to cut its costs. As such, Russia's presence in China's oil and gas mixes was relatively modest, in spite of significant progress on the political and geostrategic fronts.

However, what eventually broke the gridlock was Russia's increasing economic and political desperation in the aftermath of the 2008 and 2014 crises. China's robustness throughout the financial crisis as well as Russia's own financial troubles forced policymakers in Moscow to initiate a determined and faster orientation to China. In the short-run, China employed credit lines in exchange for favourable supply deals. In the long-run, Russia reoriented its energy policy towards China as the financial cri-

sis accelerated the inevitable shift of energy demand from Europe and North America to Asia.

The Crimean crisis, meanwhile, led to a breakthrough in natural gas relations. Russia's political isolation and economic vulnerability at the beginning of the crisis most likely prompted it to make economic concessions in order to finalize the first ever pipeline natural gas deal.

The Sino-Russian relationship will continue to gather pace for both political and economic reasons. China's deteriorating relationship with the United States as well as growing natural gas demand will push them closer to one another. But what this paper attempted to illustrate is that their relationship has not always been smooth-sailing. For example, it has been shown that while they have an interest in trading with one another, they occupy completely opposite sides of the energy market. While their political relationship has been characterized by compromise and cooperation, their energy relations have been long, unproductive and fraught with tension. But even so, these tensions are to be expected, considering the centrality of energy to both economies - and should not be confused with hatred for the other. Russia and China have demonstrated their ability to respect the interests of the other, without the use of coercion. This similar political philosophy is "the" foundation of their relationship. In a world that is dominated by liberal, universalist powers, China and Russia have few friends available. As such, expect more cooperation in the future, not less.

Endnotes

- 1 British Petroleum. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>
- 2 <https://www.minfin.ru/en/statistics/fedbud/>
- 3 Bo Kong. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1758-5899.2011.00124.x>
- 4 <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI99Chu/SIPRI99Chu.pdf>
- 5 Charter of the Shanghai Cooperation Organization. <http://eng.sectso.org/documents/>
- 6 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/html/R1708e.htm>
- 7 <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/chinarussia-joint-declaration-on-a-multipolar-world-and-the-establishment-of-a-new-international-order/C1E06761DF8E7EA0F87BC62DB741C2F9>
- 8 <https://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/missile-defense/history/joint-statement-china-russia.htm>
- 9 Rajan Menon. The Limits of Chinese–Russian Partnership, *Survival*, 51:3, 99–130, DOI: 10.1080/00396330903011529
- 10 British Petroleum. <http://www.nubukeinvestments.com/downloads/BP%20Statistical%20Review%20of%20World%20Energy%20June%202009.pdf>
- 11 British Petroleum 2002. <https://www.griequity.com/resources/industryandissues/Energy/bp2002statisticalreview.pdf>
- 12 British Petroleum 2009. <http://www.nubukeinvestments.com/downloads/BP%20Statistical%20Review%20of%20World%20Energy%20June%202009.pdf>
- 13 R.G. Gidadhubli. https://www.jstor.org/stable/25664218?seq=1#metadata_info_tab_contents. Journal Article Russia: Social Impact of Economic Crisis
- 14 Padma Desai. *Journal of International Affairs* Vol. 63, No. 2, Rethinking Russia (SPRING/SUMMER 2010), pp. 141–151 (11 pages)
- 15 R.G. Gidadhubli. https://www.jstor.org/stable/25664218?seq=1#metadata_info_tab_contents. Journal Article Russia: Social Impact of Economic Crisis
- 16 Clifford G. Gaddy & Barry W. Ickes. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/05_russia_financial_crisis_gaddy.pdf
- 17 Padma Desai. *Journal of International Affairs* Vol. 63, No. 2, Rethinking Russia (SPRING/SUMMER 2010), pp. 141–151 (11 pages)
- 18 Guriev, Sergei; & Tsyvinski, Aleh. (2010). *Challenges facing the Russian economy after the crisis*. In Aslund, Anders, Guriev, Sergei & Kuchins, Andrew (Eds.), *Russia after the global economic crisis* (pp. 9–38). Washington DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics and Center for Strategic and International Studies.
- 19 https://www.cbr.ru/eng/hd_base/mrrf/mrrf_m?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.From=05%2F2006&UniDbQuery.To=01%2F2011
- 20 Padma Desai. *Journal of International Affairs* Vol. 63, No. 2, Rethinking Russia (SPRING/SUMMER 2010), pp. 141–151 (11 pages)
- 21 World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=RU>
- 22 Padma Desai. *Journal of International Affairs* Vol. 63, No. 2, Rethinking Russia (SPRING/SUMMER 2010), pp. 141–151 (11 pages)
- 23 Ibid
- 24 Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>
- 25 World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>
- 26 Blakkisrud, Helge (Ed.); Wilson Rowe, Elana (Ed.) Book — Published Version Russia's turn to the east: Domestic policymaking and regional cooperation.
- 27 British Petroleum Statistical Review of World Energy 2009–2011
- 28 Ibid
- 29 Ministry of Energy of the Russian Federation. [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf)
- 30 Central Committee of the Communist Party of China. https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf
- 31 IEA. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>
- 32 European Commission. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en
- 33 Erica S. Downs. <https://www.brookings.edu/research/inside-china-inc-china-development-banks-cross-border-energy-deals/>
- 34 Erica S. Downs. <https://www.brookings.edu/articles/china-development-banks-oil-loans-pursuing-policy-and-profit/>
- 35 Ibid
- 36 S. Kumar and Niti Nandini Chatnani. Achieving energy security through cross border investments: China's energy infrastructure investments across Russia & Central Asia and lessons for India. *Academy of Strategic Management Journal*, August 2018, 17 (4).
- 37 Michel Meidan. <https://www.oxfordenergy.org/publications/chinas-loans-oil-asset-liability/>
- 38 Erica S. Downs. <https://www.brookings.edu/articles/china-development-banks-oil-loans-pursuing-policy-and-profit/>
- 39 Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>
- 40 Tom Roseth. Russia's energy relations with China: passing the strategic threshold? *Eurasian Geography and Economics* 58 (1): 1–33
- 41 Bud Coote. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/impact-of-sanctions-on-russia-s-energy-sector/>
- 42 Susanne Oxenstierna and Per Olsson. The economic sanctions against Russia.
- 43 Evsey Gurvich and Ilya Prilepskiy. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405473916000039>. The impact of financial sanctions on the Russian economy.
- 44 Tatiana Mitrova. <https://carnegie.ru/commentary/76909>
- 45 Linda Jakobson, Paul Holtom, Dean Knox and Jingchao peng. <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRI29.pdf>
- 46 James Henderson and Tatiana Mitrova. <https://www.oxfordenergy.org/wp-content/uploads/2016/08/Energy-Relations-between-Russia-and-China-Playing-Chess-with-the-Dragon-WPM-67.pdf>
- 47 Richard Weitz. *World Affairs* (Vol. 177, Issue 3). The Russia-China Gas Deal.

Tarih/Date:/...../20.....

Adı Soyadı/Name Surname :

T.C. Kimlik Numarası :
/ ID Number

Adres/Address :

İlçe/Town:..... **Şehir/City:**.....

Telefon/Telephone :

GSM :

E-mail :

Tek Sayı Ücreti/One Issue: 20 TL

Yıllık Abonelik Ücreti / Annual Order (2 sayı / 2 issues): 40 TL

Yurtdışı Yıllık Abonelik Ücreti /Subsriction Outside of Turkey (2 Sayı/ 2 issues): 25 Euro

Ödeme Şekli / Payment:

Banka Havalesi / Bankwire **Posta Çeki / Post Check** **Nakit /Cash**

** Siparişinizin gönderilebilmesi için formu dekontla birlikte gönderiniz.*

** Please send decont together with the form to receive your order.*

Aşağıdaki banka/posta çeki hesap numaralarına ödeme yapabilirsiniz:

Please send your payment to the following bank account:

Terazi Yayıncılık,

Garanti Bankası-Çankaya/ANKARA Şubesi / Branch: 181/6296007

Posta Çeki Hesabı /Postal Check Account: Ankara/Çankaya/Merkez 5859221

IBAN No: TR96 0006 2000 1810 0006 2960 07

İletişim Bilgileri/Contact Details:

Terazi Yayıncılık Bas. Dağ. Dan. Eğt. Org. Mat. Kırt. Ltd. Şti.
Süleyman Nazif Sok. No. 12/B Daire 4 06550 Çankaya/ANKARA

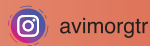
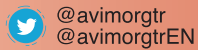
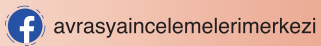
Tel: 0 (312) 438 50 23-24 • Fax: 0 (312) 438 50 26

E-mail: terazi yayincilik@gmail.com



Süleyman Nazif Sok. No: 12/B Daire 2-3-4 06550 Çankaya-ANKARA / TÜRKİYE

Tel: +90 (312) 438 50 23-24 • **Fax:** +90 (312) 438 50 26



www.avim.org.tr

