

5. YILINDA AVRASYA EKONOMİK BİRLİĞİ: SİYASÎ BİRLİK MÜMKÜN MÜ?

İbrahim HASANOĞLU

Dış Politika ve Güvenlik Araştırmaları Merkezi

Giriş

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra gerek post-Sovyet coğrafyası, gerekse Türk Dünyası'nda entegrasyon girişimlerinin ortaya çıkmasında Kazakistan'ın birinci Cumhurbaşkanı Nursultan Nazarbayev büyük rol oynamıştır. Nazarbayev'in öncülük ettiği bu entegrasyon girişimlerinden birini de 1 Ocak 2015'te Rusya Federasyonu, Kazakistan ve Beyaz Rusya arasında kurulan Avrasya Ekonomik Birliği (AEB) teşkil etmektedir. Ortak ekonomik pazar ve kolektif savunma politikası temelinde Avrasya Birliği'nin kurulması fikri ilk defa Nazarbayev tarafından 29 Mart 1994'te Lomonosov Moskova Devlet Üniversitesi'nde dile getirilmiştir.

Başta Boris Yeltsin yönetimindeki Rusya'nın eski Sovyet cumhuriyetleriyle muhtelif entegrasyon girişimlerine mesafeli tutumu ve 1991'de bağımsızlıklarını kazanan yeni devletlerin Moskova ile yakınlaşma konusundaki isteksiz yaklaşımlarının da etkisiyle AEB, Nazarbayev tarafından ilk kez ortaya atıldığı tarihten oldukça uzun bir müddet sonra kurulabilmiştir. 2020 yılı itibarıyla AEB'nin Rusya, Beyaz Rusya, Kazakistan, Kırgızistan ve Ermenistan olmak üzere 5 üyesi, Moldova ve kısa süre evvel gözlemci üye olma kararı alan Özbekistan ile 2 gözlemci üyesi, Vietnam, Singapur, İran ve Sırbistan ile de serbest ticaret bölgesi anlaşması bulunmaktadır.

AEB'nin 2025 Stratejisi ve Üye Devletlerin Yaklaşımları

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından post-Sovyet coğrafyasında Rusya'nın başat güç olarak yer aldığı uluslararası teşekküllere akademik ve bilhassa siyasî çevreler tarafından "SSCB yeniden mi kuruluyor?" sorusuyla/endişesiyle yaklaşmıştır. Bu yaklaşımın Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT), Kolektif Güvenlik

Antlaşması Örgütü (KGAÖ) ve AEB için de geçerli olmasıyla birlikte, bütünüyle bir temelden yoksun olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira Evgeniy Primakov'un 1996'da Dışişleri Bakanı olmasıyla başlayan ve 2000'de Vladimir Putin'in Devlet Başkanı seçilmesiyle de etkin bir şekilde uygulamaya konan çok kutupluluk temelli dış politika ekseninde post-Sovyet coğrafyası Rusya açısından birincil öneme sahip ve muhafaza edilmesi gereken bir nüfuz alanı olarak telakki edilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede, bahsi geçen oluşumlar da bu politikanın uygulanmasında başlıca araçlar olarak görülmektedirler. Rusya açısından durum böyleyken AEB'nin bilhassa Kazakistan ve Beyaz Rusya gibi kurucu üyelerinden oluşumun ekonomik entegrasyon için teşkil edildiği ve siyasî bir birliğin kurulmasının söz konusu olmadığı yönünde kararlı beyanatlar yapılmaktadır. Entegrasyonun geleceği ve nasıl ilerlemesi gerektiği konusunda Rusya ve diğer üye devletler arasındaki bu görüş ayrılığı 19 Mayıs 2020 tarihinde video konferans yöntemiyle gerçekleştirilen AEB Devlet Başkanları Zirvesi'nde de kendini göstermiştir.

Zirvede entegrasyona dair birçok konu ele alınmıştır. Bu bağlamda, devlet başkanları tarafından 2020-2021 yılları için AEB'nin makroekonomi politikasının genel çerçevesi kabul edilmiş ve AEB Antlaşması'nda eşit vergilendirmeye dair değişikliklerin yapılması onaylanmıştır.¹ Bununla birlikte, zirvede öne çıkan konu, AEB'nin kabul edilmesi beklenen 2025 stratejisi ve bu belgeye dair devlet başkanlarının getirdikleri tenkitler olmuştur.

Mevzunun daha iyi anlaşılması açısından devlet başkanlarının beyanatlarına bakılması doğru olacaktır. Ermenistan Başbakanı Nikol Paşinyan, belgenin enerji kaynakları ile ilgili olan kısmına atıfta bulunarak AEB'de ortak enerji pazarının ve doğal gaz fiyatlarının belirlenmesine yönelik tek bir yaklaşımın benimsenmesinin bilhassa kendi ülkesi açısından elzem olarak görüldüğünü vurgulamıştır. Paşinyan ayrıca "ayrımçı olmayan prensiplere dayalı ortak enerji pazarının entegrasyonun temel taşlarından birini teşkil edeceğine" dikkat çekmiştir.² Beyaz Rusya Devlet Başkanı Aleksandr Lukaşenko da enerji kaynaklarının tarifelenmesi konusunda hâlen Birliğin tüm üyelerini memnun edecek bir kararın olmadığını hatırlatarak Paşinyan'ın bu husustaki taleplerini yinelemiştir.³ Bu konu AEB'nin işleyişini anlamak açısından mühimdir, zira AEB üyelerinden Beyaz Rusya, Ermenistan ve Kırgızistan enerji kaynakları ithalatını Birliğin diğer üyeleri olan Rusya ve Kazakistan'dan karşılamaktadırlar. AEB çatısı altında ortak bir tarifelenme söz konusu olmadığı için enerji kaynaklarının fiyatları ikili anlaşmalarla belirlenmektedir. Bu bağlamda,

¹ Aleksandr Prihotko, "Евразийская интеграция за неделю: главные события" (Bir haftada Avrasya entegrasyonu: önemli olaylar), *Eurasia Expert*, 24.05.2020

² Valeriya Yakimova, "Стратегия развития евразийской экономической интеграции до 2025 года в целом одобрена" (Avrasya Ekonomik Entegrasyonu 2025 stratejisi büyük oranla onaylandı), *Vestnik ekonomiki Evraziyskogo soyuza*, 20.05.2020

³ "Лукашенко: ЕАЭС нужен единый газовый тариф. Путин: нет" (Lukaşenko: AEB'de ortak doğal tarifesi olmalı. Putin: hayır), *Teleskop*, 20.05.2020

örnek verilecek olunursa AB ülkeleri Rusya'dan ithal edilen 1000 m³ doğal gaz için ortalama 65 dolar öderken, Beyaz Rusya aynı miktar için 127 dolar, Ermenistan ise 150 dolar ödemektedir.⁴ Bu durumun Kovid-19 salgınının da etkisiyle uluslararası piyasalarda enerji kaynakları fiyatlarının düşüş yaşadığı bir dönemde AEB'nin enerji ithal eden üyeleri arasında sadece siyasî değil, toplumsal düzeyde de entegrasyon süreciyle ilgili bir hoşnutsuzluğu beraberinde getirdiği ifade edilmelidir.

AEB'nin işleyişi ve 2025 stratejisi ile ilgili bir diğer tenkit ve öneri, Kırgızistan Cumhurbaşkanı Sooronbay Ceenbekov'dan gelmiştir. Ceenbekov, salgın döneminde ortaya çıkan şartlara da dikkat çekerek bazı üye devletlerin daha evvel alınan kararlara rağmen AEB sınırları içerisinde malların serbest dolaşımını kısıtlamaya yönelik uygulamalara devam ettiğini dile getirmiştir. Bu sorunun çözümü noktasında mevcut mekanizmaların işlevsiz kaldığının altını çizen Kırgızistan Cumhurbaşkanı, Avrasya Ekonomik Komisyonu'na AEB Mahkemesine başvurabilme ve maddî yaptırımlar uygulayabilme hakkı verilerek Komisyon'un yetkilerinin genişletilmesini önermiştir.⁵

Gerek devlet/hükümet başkanları, gerekse kamuoyu açısından beklenilmeyen bir beyanatta bulunan Kazakistan Cumhurbaşkanı Kasım-Comart Tokayev'in konuşması zirveye damga vurmuştur. Genel olarak Kazakistan'ın AEB'ye ve özelde 2025 stratejisine olan yaklaşımını bariz bir şekilde ortaya koyan bu beyanatta Tokayev şu ifadelerle yer vermiştir: *"Entegrasyon açısından stratejinin⁶ ehemmiyeti göz önünde bulundurulduğunda belgenin ayrıca tartışılması ve yüz yüze yapılacak bir görüşmede kabul edilmesinin doğru olacağı düşünülmektedir. Üye devletler arasındaki ikili işbirliği çok boyutludur ve ekonomik, sosyal ve insanî ilişkilerin neredeyse tamamını kapsamaktadır. Dolayısıyla bu alanlara dair konuların 5 üye devlet + Avrasya Ekonomik Komisyonu formatında görüşülmesi, bu kapsamda alınacak kararların uygulanmasını zorlaştıracaktır. Sağlık, eğitim ve bilim gibi alanlara dair konuların bütünüyle Avrasya Ekonomik Komisyonu'nun yetkisine verilmesi Komisyonu'nun ekonomik yönünü temelden değiştirebilir. Diğer bir ifadeyle, bunun olması 2015 tarihli AEB kurulmasına dair anlaşmanın özüne aykırı olacaktır. Bahsi geçen alanlarda entegrasyon, ekonomi alanının gerektirdiği ölçüde ve ilerde suni genişleme ve derinleşme olmadan ilerlemelidir. Stratejide öngörülen gümrük alanı ve tüketicilerin haklarının korunması gibi alanlarda idarî ve cezaî olmak üzere hukukî sorumluluğun getirilmesi amacıyla kanunların uyumlulaştırılması ve birleştirilmesi bize göre mantıklı yeterlilik ilkesiyle*

⁴ Viktoriya Panfilova, "Евразийская интеграция на пределе" (Avrasya entegrasyonu eşige dayandı), *Vestnik Kavkaza*, 21.05.2020

⁵ Evgeniy Koponoviç, "Жизнь после пандемии, развитие ЕАЭС на ближайшие пять лет и международное сотрудничество — под председательством Президента Беларуси прошел онлайн-саммит ЕАЭС" (Belarus Devlet Başkanı başkanlığında AEB online zirvesi gerçekleştirildi: pandemi sonrası hayat, AEB'nin ilerdeki 5 yıllık gelişimi ve uluslararası işbirliği), *Belarus Segodnya*, 19.05.2020

⁶ 2025 strateji belgesi kastedilmektedir.

bağdaşmamaktadır. Bu yaklaşım ulusal kamuoyları tarafından kabul görmeyecektir. Zira strateji hükümet ve parlamentoların egemen haklarını kısıtlayacaktır. Komisyona, hizmet ticaretine dair üye devletlerin 3. taraflarla gerçekleştirecekleri müzakerelere iştirak etme hakkının verilmesi de tabii ki ayrıca irdelenmelidir”.⁷ Şunun altını çizmek isterim ki, birkaç gün evvel Komisyon’un temsilcileri stratejinin devlet başkanları tarafından kabul edildiğini duyurmuştur. Bana göre, bu yersiz bir acele etmedir. Devlet başkanlarına stratejiyi kabul edip etmeme konusunda kendi başlarına müzakere etme ve karar alma imkânı verilmelidir. Esasen Komisyon’un bazı temsilcilerinin aşırı ikbalperestliklerinin ortaya çıktığı böyle durumlar olabilmektedir. Bir bakıma ‘biz belgeleri hazırladık, devlet başkanlarının işi ise onları onaylamaktır’ deniliyor. İlerde bu tür hataların yaşanmaması ve kamuoyu tarafından tenkit edilmemek için biz bu belgeyi ayrıca müzakere etme hakkımızdan yararlanmalıyız. Bizim ulus-üstü organımız ile ilgili konu üzerinde ayrıca durmak isterim. 2012’de biz üye devletlerin bu organla bazı yetkilerimizi paylaşmamız, bazı hususlarda ise tamamen onları devretmemiz gerekti fakat bu kolay bir karar değildi. Açıktır ki bugün de bazı ulusal yetkilerimizi bu organa devretmemiz doğrudan Komisyon’un profesyonelliğine ve üye devletlerin çıkarlarını gözetme becerisine bağlıdır. Bu çerçevede, temel konu olarak hükümetlerin, parlamentoların ve en mühimi halkların bu organa duydukları güven olmaktadır. Bu yüzden Komisyon’un kadroların oluşumu konusu önem arz etmektedir. Bilindiği üzere, Komisyon’un birimlerinin başkanlıkları üye devletler arasında eşit olarak dağıtılmış olsa da, yürütme düzeyindeki mevkilere personel alımı üye devletlerin Komisyon’u finasne etme oranına bağlı olarak yapılmaktadır. Sizlerin de bildiği gibi, Kazakistan en başından bu yaklaşıma karşı çıkmıştır ve 1. Cumhurbaşkanı Nazarbayev de bu konuyu birçok kez gündeme getirmiştir. Buna rağmen, AEB Antlaşması’nın imzalanabilmesi için biz kendi yaklaşımımızı yumuşatmıştık, yani taviz vermiştik. Fakat bize göre bütün uluslararası örgütlerde olduğu gibi Komisyon’un kadrolarının belirlenmesinin ana kriteri üyelerin katkı paylarının oranı olmamalıdır. Eğer biz Komisyon’un hepimiz için ortak ulus-üstü bir organ olarak kabul edilmesini arzu ediyorsak, Komisyon’da çalışabilmek için tüm üye devletlerin vatandaşlarına eşit erişim hakkı tanınmalıdır.⁸

Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Kazakistan bir kez daha AEB’yi sadece ekonomik bir entegrasyon girişimi olarak gördüğünü ve aksi yönde **siyasi** söylemlere, yaklaşımlara ve girişimlere karşı olduğunu bariz bir şekilde ortaya koymuştur.

Zirvede yapılan bu tenkitlerden sonra son olarak söz alan Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin olmuştur. Putin, AEB’de entegrasyon süreçlerinin kuvvetlendirilmesi

⁷ “Президент Касым-Жомарт Токаев принял участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета” (Cumhurbaşkanı Tokayev Avrasya Ekonomik Yüksek Konseyi toplantısına katıldı), *Akorda Resmi İnternet Sayfası*, 19.05.2020

⁸ “Президент Казахстана выступил на заседании Высшего Евразийского экономического совета” (Kazakistan Cumhurbaşkanı Avrasya Ekonomik Yüksek Konseyi toplantısında konuştu), <https://www.youtube.com/watch?v=6XsjCZOYO4U>, 19.05.2020

gerektiği üzerinde durarak gümrük ve idarî alanlardaki yönetimin etkinliğinin artırılmasını, dijital sahanın teşkil edilmesini, ithalatı ikame etme çalışmalarının hızlandırılmasını, bilimsel ve insanî alanlarda işbirliğinin genişletilmesini ve AEB Komisyonu'nun düzenleyici yetkilerinin artırılmasını teklif etmiştir. Beyanatta dikkat çeken husus ise Putin'in Tokayev'in tenkit ve önerileriyle ilgili bir değerlendirmede bulunmazken, Beyaz Rusya ile Ermenistan'ın liderlerinin gündeme getirdikleri doğal gaz konusunda bir açıklama yapması olmuştur. Putin'e göre, doğal gaz özelinde enerji kaynakları için tek bir tarifenin belirlenebilmesi ancak ortak bütçe ve vergilendirme sistemine sahip ortak bir pazarda mümkün olabilir. AEB'de ise bu derece derin bir entegrasyon düzeyinden söz şu an için söz edilemez.⁹ Diğer bir ifadeyle, Beyaz Rusya ve Ermenistan için önce düşük fiyatlar sonra entegrasyon şeklinde bir yaklaşım geçerliyken, Rusya fiyatlarla ilgili düzenlemeler için entegrasyon düzeyinde yaşanacak ilerlemeyi şart koşturmaktadır. Rusya'nın bu yaklaşımı yeni olmamakla birlikte, son dönemde bu yöndeki düşüncelerin daha sık ifade edilmeye başlandığı dikkat çekmektedir. 19 Mayıs'ta düzenlenen AEB Devlet Başkanları Zirvesi'nden kısa süre evvel Putin'in bir beyanatında *"eski SSCB devletleri geçmişin fobilerini aşmaya başladıkları için post-Sovyet coğrafyasında bütünleşme fikri yeniden doğuyor"* ve Başbakan Mihail Mişustin'in *"doğal gaz tarifeleriyle ilgili konuların gündeme geliyor olması bile başlı başına Birliğimizin yeni bir entegrasyon düzeyine geçmeye hazır olduğunu göstermektedir"* ifadeleri bu açıdan önem arz etmektedir.¹⁰

Neticede, Devlet Başkanları Zirvesi'nde, büyük ölçüde Kazakistan Cumhurbaşkanı Tokayev'in teklifi ve etkisiyle Avrasya Ekonomik Komisyonu'nun kadrosunun oluşturulmasına dair bir protokol imzalamış ve AEB 2025 stratejisi üzerinde çalışmaların devam ettirilmesi ve nihai kararın sonbaharda Minsk'te yüz yüze yapılması öngörülen zirvede alınması kararlaştırılmıştır.

Sonuç

AEB'nin geleceği, bu oluşumun içerisinde post-Sovyet coğrafyasının siyasi, askerî ve ekonomik açıdan en kuvvetli aktörü olan Rusya'nın bulunması hasebiyle uluslararası politikanın gündemini teşkil eden konulardan biri olarak kalmaya devam edecektir. Nursultan Nazarbayev'in fikri ve önerisi üzerine bir ekonomik entegrasyon örgütü olarak kurulmuş olmasına karşın, AEB yakın çevre doktrini ile birlikte yüzünü post-Sovyet coğrafyasına yeniden çeviren Rusya açısından nüfuzunu muhafaza etme aracı olarak görülmeye devam edecektir. Gerek Nazarbayev'in gerekse Kazakistan'ın mevcut Cumhurbaşkanı Tokayev'in Avrasya Ekonomik Birliği için kararlı bir şekilde "ekonomik entegrasyon örgütü" vurguları Rusya'nın bahsi geçen yaklaşımı ile birlikte

⁹ "Заседание Высшего Евразийского экономического совета" (Avrasya Ekonomik Yüksek Konseyi Toplantısı), *Kremlin Resmi İnternet Sayfası*, 19.05.2020

¹⁰ Lubov Stepuşova, "Не договорились по тарифам на газ: ЕАЭС на грани развала?" (Doğal gaz tarifeleri konusunda anlaşamadılar: AEB dağılmanın eşiğinde mi?), *Pravda*, 06.05.2020

değerlendirildiğinde entegrasyonun siyasî bir düzeye evrilip evrilmeyeceği tartışmalarının gündemde kalmaya devam edeceği öngörülebilir.

19 Mayıs'ta gerçekleştirilen bahsi geçen zirve de bu tartışmaların bir tezahürü ve aynı zamanda ilerde devam edeceklerinin de bir göstergesi olmuştur. Bu tartışmalarda AEB'ye üye olan devletler ikiye ayrıldığında, siyasî entegrasyon hedefleyen kanadın başını Rusya, bütünleşmenin ekonomik düzlemde kalmasında kararlı olan kanadın başını da Kazakistan çekmektedir. Beyaz Rusya, Ermenistan ve Kırgızistan gibi diğer üye devletler ise bu iki kanadın arasında bulunmaktadır. Zira bu üç devlet en azından resmî düzeyde ekonomik entegrasyondan yana bir yaklaşım benimsemiş gibi gözükseler de, pratikte Rusya'ya başta ekonomik ve askerî alanlardaki bağımlılıkları söz konusu olduğu için aksine yönde bir tutum içerisine girebilmektedirler. Bununla birlikte, orta vadede AEB'nin siyasî bir oluşuma evrilmesinin kolay bir ihtimal olmadığı ifade edilmelidir. Bunda, Rusya'nın her şeye rağmen dikkatli ve temkinli yaklaşımının yanı sıra, diğer üye devletlerin büyük oranla ulus inşası süreçlerini tamamlamış olmalarının ve bağımsızlık ve egemenliklerine kuvvetli bağlılıkların payı büyüktür.