

Karadeniz İşbirliği içerisinde evre Koruma ve Ulaştırma

Yrd. Doç. Dr. Erdem Denk

Bugün için bana verilen görev, hem biraz önce yapılan sunuş çerçevesinde ve hem de bu toplantının konusu olan siyasi coğrafya içerisinde Boğazlar ve Karadeniz’de evre ve ulaşım sorunlarının ne-reye oturduğu konusunda bir sunuş yapmamdı. Sanırım bunda asıl etken de özellikle bu konferansı düzenleme fikri ilk ortaya atıldığında yaşanmakta olan Gürcistan krizi nedeniyle Montrö Sözleşmesi’nin çok gündemde olmasıydı. Tüm bu süreçle ilgili görüşlerimi -Montrö’yle ilgili tartişmaları merkeze almak kaydıyla- sizlerle paylaşmak istiyorum. Bunun için de Boğazlar ve Karadeniz konusundaki güncel

tartışmaları izninizle filmi ta başa sararak ve Osmanlı döneminden günümüze kadar olan başlıca gelişmeleri hatırlatarak ele almak istiyorum.

Yaygın kanaatin ve akademik bakışın aksine, Boğazlar ve Karadeniz bölgesinin erken Osmanlı döneminden sonra tekrar “uluslararası” bir alan olması, 1923 Lozan Boğazlar Sözleşmesi’ne değil 1774’e rastlar. Zira belirleyici olan birden fazla kıyıdaş devletin olması, yani bu bölgenin siyasal-hukuksal rejimi konusunda birden fazla devletin bir şekilde söz sahibi olmasıdır. Dahası, bu “uluslararası” boyut taşıma özelliği, yine yaygın kanaatin aksine, Türkiye’nin bölgedeki yetkilerini ciddi şekilde artıran 1936 Montrö Boğazlar Sözleşmesi’yle de değişmemiştir. Çünkü bu Sözleşme de nihayetinde Boğazlardan geçecek ve Karadeniz’de kalacak gemiler için çeşitli kurallar ve düzenlemeler (yani, sınırlamalar) getirmiştir. Uygulanmasının sağlanması büyük ölçüde Türkiye’nin sorumluluğuna bırakılan bu yeni düzenlemeyle yaratılan objektif statü (Boğazlar üzerinde Türkiye’nin diğer konulardaki ülkesel egemenliği ile ilgili hiçbir kayıt/sınırlama olmaması bir yana), 1774’le başlayan “uluslararası” boyutun günümüzde de bir şekilde devam ettiğini göstermektedir.

Türkiye’yi oluşturulan rejimin bir nevi kayyumu kılan 1936 Montrö Boğazlar Sözleşmesi’yle ilgili ilk ciddi tartışma, hemen birkaç yıl içinde, II. Dünya Savaşı sürecinde olmuştur. Sovyetler Birliği, ABD, İtalya vb. savaşan başlıca taraflar, savaş sırasında Boğazlardan geçiş izni istemişler fakat o dönemde tarafsızlığını büyük bir titizlikle korumaya çalışan Türkiye, Montrö’ye göre Türkiye’nin tarafsız kalması durumunda geçerli olacak rejime dikkat çekerek bu “tehdidi” önemli ölçüde atlatmayı başarmıştır. Hemen savaş sonrasında da kıyıdaş

olan/olmayan bazı devletlerin farklı siyasi ve askeri gerekçelerle/iddialarla Montrö rejiminde kimi değişiklikler talep etmesiyle “notalar savaşı” yaşanmıştır. Türkiye’nin ya ilgili tarafları bir şekilde ikna ederek ya da ısrarlı talepleri diplomasinin farklı imkânlarını kullanarak zaman içinde savuşturmayı başararak Montrö’de kurulan rejimi korumuş ve böylece Montrö Sözleşmesi neredeyse sorunsuz bir şekilde 1990’lara kadar uygulanmıştır.

Bilindiği üzere, uluslararası sistem 1990’da kökten değişmiş ve ciddi bir paradigma kayması yaşanmıştır. Bunun konumuz açısından birkaç önemli yansıması/etkisi oldu. En başta, hemen hemen her ülke için olduğu gibi, Türkiye açısından da dış politikanın temel parametreleri, ana yönü/yönelimi, uygulanma şekli vb. konularda ciddi tartışmalar gündeme geldi. Daha spesifik olarak ise, yeni bağımsızlığına kavuşan Orta Asya devletlerinin petrol ve doğal gaz gibi kaynaklarının Batı piyasalarına taşınması sorunu en çok tartışılan dış politika konularından birisi haline geldi. Bu ticarete bir şekilde söz sahibi olmak isteyen ve bu isteği hem yeni devletlere yönelik politikasının hem de genel olarak dünya politikası içinde soyunmak istediği yeni rolün gereği olarak gören Türkiye’nin tam da bu nedenlerle önünde farklı olasılıklar bulunmaktaydı. Bir yandan yeni dünya koşullarının ve petrol taşımacılığının akla getirdiği olasılıklardan biri olması nedeniyle Rusya’yla işbirliği yapma ihtimalini değerlendiren Türkiye, diğer yandan yeni dönemde ABD’yle ilişkilerinin ne yönde seyredeceğini ve bunun diğer alanlara olası etkilerini göz önünde bulunduruyordu.

1990’larda doğrudan Boğazlar ve Karadeniz bölgesini bir şekilde ilgilendiren başka önemli gelişmeler de yaşanmaktaydı. Karadeniz’de

çevrenin korunması konusunda düzenlemeler yoluna gidilmesi, önceleri bir işbirliği projesi olarak başlayan süreç sonucunda Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün 1999'da kurulması, 2001'de BLACKSEAFOR' un kurulması bunlar arasında en önemliler olarak görülebilir.

Diğer yandan, bu çalkantılı dönemde belki de o an için Boğazlar ve Karadeniz bölgesini ilgilendirme ihtimali çoğu kişi açısından akla dahi gelmeyecek bir gelişme daha yaşanmaktaydı: Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle miadı doldu/dolacak sanılan NATO, kısmen zamana yayılmış ciddi bir manevrayla bir şekilde ayakta kaldı ve hatta varlığını daha geniş bir coğrafyada hissettirecek şekilde evrildi (Hemen aşağıda değinileceği gibi, 1990'lar boyunca süren ve belki de 1999 Prag Zirvesi'yle büyük ölçüde belirginleşen yeni stratejik anlayış, NATO'nun -ABD'nin 11 Eylül sonrası dünya politikasına da paralel olarak- 2000'li yıllarda Karadeniz'e (de) uzanma arayışlarını beraberinde getirecektir).

Bu genel köklü değişim havası içerisinde Montrö Sözleşmesi'nin bir şekilde gündeme gelmemesi de beklenemezdi. Özellikle Orta Asya petrollerinin Batı piyasalarına taşınmasında Boğazların doğal ticaret yolları olarak kullanılması ihtimali, Türkiye'nin petrol taşımacılığı ve Boğazlar konularındaki politikaları açısından ikircikli bir duruma neden oldu. Bir yandan deniz ticaretinin artan önemine paralel olarak gelişen taşımacılık ve gemi teknolojisi, diğer yandansa tehlikeli maddelerin ve atıkların taşınması ve bu bağlamda gündeme gelen çevresel ve insani kaygılar da dikkate alındığında, mevcut Boğazlar rejiminin ciddi ölçüde soru işaretlerine konu olması belki de kaçınılmazdı. Üstelik Türkiye siyaseten de kendisini ikircikli bir konumda bulmuştu.

Öyle ki, Bakü-Supsa hattı üzerinden de olsa “erken petrol” olarak adlandırılan ticarete taraf olma isteği ile petrolün Rusya (ve dolayısıyla Boğazlar) üzerinden taşınmasının yolunu açmaktan kaçınma tutumu arasında kalan (ve hatta Rusya’yla kuracağı ilişkinin şeklini belirleme konusunda da bocalayan) Türkiye, kendini Montrö’yü tartışırken buldu.

Orta Asya petrollerini Rusya ve dolayısıyla Boğazlar üzerinden taşımanın Türkiye üzerinden geçecek boru hatlarına rakibi olacak olması Türkiye’nin Boğazlar ve dolayısıyla Montrö konusundaki tutumunu ciddi bir şekilde erteledi. Türkiye, bir anlamda Boğazların karşı karşıya olduğu çevresel ve insani riskleri hatırladı ve Montrö’nün - aradan geçen onlarca yılın ve bunun temsil ettiği teknolojik gelişmelerin etkisiyle- yetersiz kaldığını dile getirmeye başladı. Artan Boğaz trafiği, çevresel riskler, doğal güzellikler ve insani duyarlılıklar (daha fazla) gündemdeydi. Ama herkes tarafından bilinmekteydi ki asıl hedef Orta Asya petrollerinin Rusya tarafından Boğazlar üzerinden taşınmasını bir şekilde engellemektir. Çünkü Türkiye, daha sonra Bakü-Tiflis-Ceyhan olarak kısmen gerçekleşeceği üzere petrolün Batı ve hatta dünya piyasalarına kendi ülkesinden geçecek boru hatlarıyla taşınmasından yanaydı. Kısacası, Türkiye çevrenin korunmasının önemini keşfetmişti çünkü -resmi çevrelerde de dile getirilen şekliyle ifade etmek gerekirse- ilk defa Türkiye’nin dış politika öncelikleriyle çevresel kaygılar örtüşmüştü. Greenpeace vb. eylemciler dahi Boğazlar konulu eylemlerinde başka zamanlar karşılaştıklarından farklı muamele görmekteydi.

Boğazlar konusundaki çevresel kaygılarla Türkiye’nin dış politika tercihlerinin örtüşmesi Montrö Sözleşmesi’nin güncel gelişmelere ne

derece yanıt verdiği konusunu ciddi bir şekilde gündeme getirdi. Siyasi ve akademik tartışmaların olduğu bu süreç çerçevesinde Türkiye bilindiği gibi önce 1994 Tüzüğü'nü çıkardı. Ne var ki bu Tüzük, tabiri caizse biraz "sakarca" kaleme alınmış ve Montrö Sözleşmesi'nin boşluklarını bir iç hukuk düzenlemesiyle ama her durumda yine bu Sözleşme'nin mantığı ve genel çerçevesine uygun bir şekilde doldurma amacıyla yerine getirilememiştir. Montrö'yle çelişen ya da açıkça uyumsuz olan hükümler içeren bu Tüzük, Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) başta olmak üzere çeşitli ulusal ve uluslararası platformlarda ciddi eleştirilere de neden olunca, 1998 yılında yeni bir tüzükle değiştirildi. Halen yürürlükte olan bu iç hukuk düzenlemesinin hem Montrö hem de diğer uluslararası deniz hukuku ilke ve kurallarına büyük ölçüde uyumlu olmasıyla bugün büyük ölçüde sorunsuz ve itirazsız uygulanan iki ayaklı bir Boğazlar rejimi kurulmuş oldu. Bir yanda ayrıntılı kurallardan genel çerçeveyi belirleyen uluslararası bir metin (Montrö Sözleşmesi), diğer yandaysa bu Sözleşme'nin genel mantığı çerçevesinde düzenleyici hükümler içeren bir iç hukuk belgesi (1998 Tüzüğü). Böylece Türkiye, Montrö'nün kendisine verdiği yetkileri de kullanarak ve Montrö'nün sınırlarını zorlamadan, trafik düzenlemesini güncel ihtiyaçlara ve gerekliliklere yanıt verecek şekilde düzenlemiş oldu.

Tam da bu noktada, Montrö Sözleşmesi konusundaki tüm tartışmaların merkezinde yer alan bir ihtimale -ya da "risk"-e de değinmek gerek. O da Sözleşme'nin 1. maddesinde öngörülen ve 28. maddeyle "süresiz" kılınan seyrüsefer serbestliği ilkesidir. Sözleşme'nin içeriği ve/veya geleceği (varlığı) konusundaki her türlü tartışmanın bir şekilde gelip tıkanıp tıkanmadığı yeri ifade eden bu düzenlemenin anlamı ise şudur: Sözleşme'nin zamana ayak uyduramadığı

gerekçesiyle yenilenmesi daha doğrusu yürürlüğüne son verilerek yeni bir metin hazırlama yoluna gidilmesi yönündeki her öneri süresiz seyrüsefer serbestliği gerçeğini hesaba katmak zorundadır. Türkiye başta olmak üzere belki de tüm tarafların ve diğer uluslararası aktörlerin -çeşitli eleştiri ve şikayetlere rağmen- Sözleşme'nin varlığının bir şekilde devam etmesinden yana tutum takınması da bu düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Örneğin Türkiye, 1998 Tüzüğü'yle bulunan çözüm sürecinde de görüldüğü gibi, Sözleşme'nin değiştirilmesi riskini almamayı daha uygun bulmuştur. Karadeniz'de bir şekilde sağlanmış dengenin olası bir yeni uluslararası düzenlemeyle -hele değişen uluslararası koşullar gibi nedenlerle ABD gibi yeni tarafların olacağı da neredeyse kesinken- kendi aleyhine bozulabilecek olması kaygısıyla hareket eden Rusya da benzer bir politika izlemiştir.

Nihayetinde, 1990'larda siyasi saiklerin etkisiyle, daha doğrusu politik tercihlere tekabül etmesinin de etkisiyle de olsa gündemi ciddi ölçüde belirleyen çevresel ve insani kaygılar ve bu çerçevede Boğazlar rejiminin tartışılır olması (1998 Tüzüğü'nün yerleşmesi, Bakü-Tiflis-Ceyhan Hattı'nın kesinleşmesi gibi gelişmelerin de etkisiyle) 2000'li yıllara gelindiğinde büyük ölçüde gündemden düştü.

Tam da bu noktada değinilmesi gereken bir diğer önemli nokta da 2000'li yıllarla birlikte siyasi anlamda da ciddi kırılmaların, dönüşümlerin ve değişimlerin yaşanmasıydı. 1999 Prag Zirvesi'yle birlikte NATO yeni stratejik anlayışını yerleştirdi ve bu çerçevede diğer bölgelerin yanında Karadeniz'e de "ilgi duymaya" başladı. Karadeniz havzasında yer alan kimi devletlerin 1990'lardaki ortaklık aşamasını takiben 2000'lerde NATO üyesi olmasıyla iyice belirginleşen bu süreç, Karadeniz ve dolayısıyla Boğazlar rejimi konusunda NATO'nun da

artık devrede olabileceği/olduğu anlamına geliyordu. Zira -Gürcistan krizi vesilesiyle de gündeme geldiği gibi- Karadeniz artık NATO'nun tatbikat yapacağı alanlar arasına katılmıştı. Boğazlar ve Karadeniz'i (de) etkileyen daha önemli bir gelişme ise 11 Eylül 2001'de yaşanan terör saldırıları sonrasında ABD'nin dünya politikasında yaşanan köklü değişikliklerdi. ABD Başkanı Bush'un mücadele edecekleri global terörün her an, her yerde ve herkes tarafından gerçekleştirilebileceğini dile getirmesinin anlamı açıktı: Her an, her mekan ve her insan denetlenmeli. Bu bakışa göre, ABD'nin dünyanın her köşesini bir şekilde kontrol etmesi gerekiyordu. Karadeniz'e bakış da, özellikle Montrö'nün gemi sayısı, tonajı ve kalış süresi gibi konularda getirdiği sınırlamalar hatırlandığında, bu yeni politikaya göre yeniden şekillendirilmeliydi.

Özellikle ABD Genelkurmay Başkanı Myers' in 2004'te Türkiye'ye yaptığı ziyaret ve NATO çerçevesinde yapılan diğer kimi resmi görüşmeler/toplantılar sırasında ABD'nin Karadeniz'deki varlığını artırması, sürekli kılması vb. talepler -en azından çok daha sonra basına yansıdığı üzere- dile getirilmeye başladı. Anlaşılan ABD, muhtemelen Montrö'nün tadil edilip edilmemesinden de bağımsız olarak, kendisine bazı kolaylıklar gösterilmesi ve Montrö'nün uygulanması konusunda mevcut rejimi etkilemeyecek kimi esnekliklerin sağlanmasından yanaydı. Montrö'nün getirdiği bir nevi "kayyumluk" rolünü harfiyen uygulamada ne kadar titiz olduğunu ısrarla dile getiren Türkiye resmi çevreleri açısından Montrö -tekrar ya da aslında her zaman olduğu gibi- mevcut dengenin sorgulanması riskli mihenk taşı olarak görülmekteydi. Kısacası, aynen 1990'lardaki tartışmaların v ardığı noktada belirleyici olan argümanda olduğu gibi, Montrö konusunda pandoranın kutusunun açılmasının iyi bir fikir olmadığı

düşüncesi ağır basmıştı. Kaldı ki, 1990'larda Orta Asya petrollerinin taşınması konusunda yaşanan rekabet de bir şekilde atlatıldıktan sonra Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle başlayan dış politika seçeneklerini adım adım çeşitlendirme anlayışı çerçevesinde ve artan ticari ve kültürel ilişkilerle de beslenen Türkiye-Rusya işbirliği de Türkiye'nin Montrö konusunda "statükocu" tutumunu perçinleyen gelişmeler arasındaydı.

Öte yandan, tüm bu tarihsel arka plan çerçevesinde her ne kadar görece sakin bir dönem yaşansa da, özellikle Ukrayna ve Gürcistan'ın olası NATO üyelikleri -Rusya'nın genel "siyasi/stratejik tepkisi dışında- Boğazlar ve Karadeniz konusundaki tartışmaları da kaçınılmaz olarak gündemde tutmaktaydı.

Rusya'nın Gürcistan'dan bağımsızlığını ilan eden Abhazya ve Güney Osetya'yı tanıması ve bu süreçte bölgede yaşanan silahlı çatışmalar, Montrö rejiminin daha yüksek sesle tartışılmasını da beraberinde getirdi. Muhtemelen tüm taraflara ama özellikle de Rusya ve ABD'ye karşılıklı olarak birbirlerinin pozisyonu test etme imkanı tanıyan/yaratan bu kriz, "doğal olarak" Montrö rejimiyle de doğrudan ilgiliydi. Montrö'nün özellikle kıyıdaş-olmayan devlet gemilerinin Boğazlardan geçişini ve Karadeniz'de kalışını düzenleyen hükümleri bu sefer Türkiye'nin hiç de istemediği/istemeyeceği şekilde tartışılır oldu. Özellikle ABD'nin bölgeye yapmak istediğini söylediği insanî yardımı savaş gemileriyle taşıma düşüncesi, hem telaffuz edilen gemilerin tonajı ve sayısı hem de Karadeniz'de olası kalış süreleri bağlamında çeşitli soru işaretlerini gündeme getirdi. Süreci titizlikle izleyen Rusya, geçişi düzenleyen Türkiye ve talep eden durumundaki ABD üzerinden bakıldığında Montrö'nün -tüm

tartışmalara rağmen- sorunsuz bir şekilde uygulandığını yani Türkiye'nin "kayyumluk" görevini politik duruşuna da uyan bir şekilde "kazasız belasız" (Montrö'nün verdiği yetkiye de dayanarak kimseyi "küştürmeden"!)" atlattığını söylemek mümkün. Kısacası, Montrö tartışmaları bir kez daha Montrö'ye dokunulmadan ve mevcut denge korunarak (yani pandoranın kutusu açılmadan) -büyük ölçüde- kapanmış oldu.

Özellikle bu toplantının ele almayı hedeflediği temel konular arasında da olan çevresel koruma açısından bakıldığında, şu ana kadar zikredilen metinler itibariyle hukuksal anlamda neredeyse tümüyle sessiz olduğunu söylemek mümkün gözükmemekte. Zira 1990'larda Türkiye'nin geçici ve göreceli ilgisinin getirdiği kimi kısmi ve çoğunlukla dolaylı düzenlemeler dışında çevre koruma konusunda özel bir hüküm/hukuksal düzenleme bulunmamakta. Bunu büyük ölçüde Montrö Sözleşmesi'nin hazırlandığı dönemin şartlarına bağlamak da mümkün aslında. Ancak bazı diğer uluslararası düzenlemeler, uluslararası hukukun bu konuda (görece) daha geniş bir etkisi/ilgisi olması anlamına da geliyor. Burada özellikle UNEP Regional Seas Programme çerçevesinde Karadeniz'in çevresel korunması konusunda üretilen mevzuatı zikretmek yerinde olacaktır.

Ancak, petrol başta olmak üzere her türlü ticari taşımacılık vesilesiyle gündeme gelen ulaşım güvenliği konusunda sıkça kullanılan "sepetleri çeşitlendirme" anlayışı maalesef stratejik hesaplarla sınırlı kalmakta. Örneğin, tankerlerden ve gemilerden kaynaklanan kirlilik konusunda uluslararası hukukun en azından yaptırımlar ve önleyicilik itibariyle çok yol aldığını söylemek pek olası değil. Yine, Karadeniz'de denizaltına ya da Karadeniz bölgesinde karada döşenen boru

hatlarının olası çevresel zararlarının enine boyuna düşünülüp hesaba katıldığını söylemek de zor. Konsorsiyumların bu tip boru hatlarını yaparken -ki Mavi Akım ve BTC de bunun içinde- çevre güvenliği konusundaki sorumluluklardan kaçmaya özen gösterdikleri anlaşılmakta. Kaza, sızıntı ya da sabotaj gibi olasılıklarda neden oluşan çevresel ve insani zararlar ve buna bağlı diğer tehlikelerin sorumluluğunun konsorsiyumlar tarafından düzenleme dışı bırakılması, üzerinde çok ciddi bir şekilde durulması gereken konuların başında gelmekte. Özellikle de bu gibi toplantılarda...

Belki de bu nedenle bitirirken Fernand Braudel' i anmak gerek. Akdeniz'i merkeze alarak tarih yazan (ve tarihe bakış açısını değiştiren) Braudel' in varlığı -belki de özellikle şu masa etrafında toplananlara- Karadeniz bilincinin yokluğunu hatırlatabilir. En azından Karadeniz'i koruma anlamında bir Karadeniz (-lilik) bilinci var mı? Karadeniz Ekonomik İşbirliği diye bir örgüt var ve görece çalışıyor da ama çevresel, insani ve kültürel kaygılar/düşünceler ne kadar dikkate alınmakta? Montrö, boru hatları, tanker taşımacılığı, ticaret ve balıkçılık gibi sıcak tartışma konuları belki kendi başlarına anlamlı ama bunları ve ötesini bir Karadeniz algısı olmadan sağlıklı bir şekilde ele almak ne kadar olanaklı? "Karadeniz" açısından yanıtı aranması gereken sorular bunlarken tüm bu hikayenin diğer kahramanlarının yani AB üyelerinin de "enerji güvenliğini" merkeze alan ve ilgilerini doğal gaz ve petrolün yeterince çeşitlendirilmiş yollardan istikrarlı bir şekilde kendilerine gelmesiyle sınırlayan mevcut politikalarını gözden geçirmeleri gerektiğini de eklemek -özellikle de bu tip toplantılarda- ihmal edilmemeli.

