

TAHİL KORİDORU ANLAŞMASININ UZATILMASI VE TÜRKİYE'NİN ROLÜ

YÜCEL ACER

SETA | PERSPEKTİF

MART 2023 · SAYI 361

- Türkiye'nin çabaları ile imzalanan tahıl koridoru anlaşmasının önemi nedir?
- Anlaşmanın ilk altı aylık uygulamasında karşılaşılan sorunlar nelerdir?
- Anlaşmanın ikinci defa uzatılmasında Türkiye nasıl bir role sahiptir?

GİRİŞ

Halen devam eden Rusya-Ukrayna savaşı başlangıcından bu yana dünya ekonomileri üzerinde ciddi olumsuz etkiler oluştururken küresel anlamda olumsuz etkilenen alanların başında ise enerji ve gıda sektörleri gelmiştir. Birleşmiş Milletler (BM) Gıda Programı İcra Direktörü David Beasley, Rusya'nın Karadeniz'de uyguladığı abluka nedeniyle dünya çapında milyonlarca insanın gıda kıtlığından hayatını kaybedeceğini belirterek Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin'e ablukayı durdurma çağrısında bulunmuştur. Dünya Bankası Başkanı David Malpass ise artan gıda fiyatlarının en yoksul ve en savunmasız kesimler üzerinde yıkıcı etkilere yol açacağı konusunda uyarılarda bulunmuştur.

Ukrayna küresel buğday ihracatı sıralamasında dünyada onuncu sırada yer almakta ve tahıl ihracatının yaklaşık yüzde 95'ini Karadeniz limanları üzerinden gerçekleştirmektedir. Bir başka önemli gıda ve gübre üreticisi Rusya da gıda ihracatı için esasen Karadeniz'i kullanmaktadır. Oysa abluka ve mayınlama nedeniyle oluşan güvensiz ortam savaşın ilk aylarında Karadeniz'den tahıl ve gıda ihracatını durma noktasına

getirmiş ve küresel çapta gıda kıtlığı riskinin doğmasına yol açmıştır.

Savaşın başlangıcından bu yana geçen bir yılı aşkın süredir enerji ve gıda sektöründe yaşanan olumsuzlukların hafifletilmesi için küresel düzeyde çabalar harcanmıştır. Hem iki önemli gıda ve özellikle tahıl üreticisi olan Ukrayna ve Rusya'nın savaşıyor olması hem de bu iki ülkenin gıda ihracatı yolunun güvenli olmaktan çıkması nedeniyle yaşanan küresel gıda arzı kısıtlamalarının hafifletilmesi yolunda atılan en önemli adım tahıl koridoru anlaşmasının imzalanmasıdır.

Türkiye, Rusya ile yapıcı ilişkilerini devam ettiren ve Moskova'nın güven duyduğu bir ülke olarak neredeyse savaşın ilk haftalarında Ukrayna tahılının dünyaya ihracı adına Karadeniz'deki güvensiz ortamın giderilmesi için çaba göstermeye başlamıştır. Cumhurbaşkanı düzeyinde devam ettirdiği yoğun çabalar sonucu "Tahıl ve Yiyecek Maddelerinin Ukrayna Limanlarından Emniyetli Sevki Anlaşması" ya da kısaca "tahıl koridoru anlaşması" 22 Temmuz 2022'de İstanbul'da imzalanmıştır. Rusya ve Ukrayna'nın aynı belgede bir araya gelmek istememeleri nedeniyle iki ayrı belge olarak imzalanan anlaşmaya söz konusu iki ülkenin yanı

YÜCEL ACER

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden Uluslararası İlişkiler lisans derecesi, Sheffield Üniversitesi'nden (İngiltere) Uluslararası Hukuk yüksek lisans derecesi, Bristol Üniversitesi'nden (İngiltere) Uluslararası Hukuk doktora derecesi almıştır. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Ana Bilim Dalı'nda milletlerarası hukuk profesörüdür. Uzmanlık alanları uluslararası deniz hukuku, uluslararası silahlı çatışmalar hukuku ve uluslararası insan hakları hukukudur. Birçok bilimsel makalenin yanında İngiltere'de basılmış *The Aegean Maritime Disputes and International Law*, *Uluslararası Hukukta Saldırı Suçu*, *Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi*, *Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı* ve *Ege ve Doğu Akdeniz'de Sınırlandırma Sorunları* isimli kitapların da yazarıdır. ABD'de Hawaii Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doktora sonrasında çalışmalar yapan Acer, Kara Harp Okulu, İzmir Ekonomi, Eskişehir Osmangazi ve Atılım üniversitelerinde dersler de vermiştir.

sıra Türkiye ve BM de taraf olmuştur. Mutabakatın dört ay boyunca geçerli olması ve sonrasında itiraz olmadığı takdirde yenilenmesi kararlaştırılmıştır.

Anlaşma ile iki ülkenin Karadeniz limanlarına ulaşan üç güvenli koridor oluşturulmuş, İstanbul'da da tüm tarafların temsilcilerinden oluşan ve gıda yüklü gemilerin güvenli geçişini koordine ederek silah ve askeri malzeme taşınmamasını sağlayan bir ortak koordinasyon merkezi kurulmuştur. Anlaşma Rus ürünlerini de kapsamış, ABD ve AB tarafından uygulanan yaptırımların buğday, gübre ve diğer gıda ürünlerinin ticaretini kolaylaştıracak şekilde uygulanacağı kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın ifadesiyle tahıl koridoru "Afrika'dan Ortadoğu'ya, Amerika'dan Asya'ya dünyadaki milyarlarca insanı bekleyen açlık tehlikesinin önünün alınmasına katkı" sağlayacak bir anlaşma olmuştur. BM Genel Sekreteri Antonio Guterres ise bu anlaşmanın görevi boyunca gerçekleştirdiği belki de en önemli iş olduğunu belirtmiş, Cumhurbaşkanı Erdoğan'a da "ısrarlı çabaları" nedeniyle teşekkür etmiştir.

TAHİL KORİDORU ANLAŞMASININ İLK DÖRT AYI

İlk etapta dört aylık bir süre için kabul edilen anlaşmanın süresi Kasım 2022'de dolmadan önce planlandığı gibi Ukrayna tahıl ve gıda ihracatını önemli oranda gerçekleştirebilmiştir. 30 Ekim 2022 itibarıyla Ukrayna limanlarından taşınan tahıl ve diğer gıda maddeleri 9 milyon 521 bin 645 tona ulaşmıştır. Kasım'a gelindiğinde ise Ukrayna'dan yapılan tahıl ihracı 10 milyon tonu geçmiştir.

İstanbul'da kurulan (Türkiye, BM, Ukrayna ve Rusya temsilcilerinin bulunduğu) koordinasyon merkezi vasıtasıyla Boğazlardan geçecek gemilerin silah taşımadığından emin olunmasını sağlayacak bir denetim gerçekleştirilebilmiştir. Ancak bu süreçte birtakım sorunlar da yaşanmıştır. Rusya Ekim 2022'de Sivastopol'de bulunan savaş ve sivil gemilerine yönelik Ukrayna'nın saldırılar düzenlediği gerekçesiyle tahıl koridorunda gemi geçişlerinin

askıya alındığını bildirmiştir. Karadeniz'deki filosuna insansız hava araçları ile yapılan saldırılarla ilgili Ukrayna'yı suçlayan Rusya, bu saldırıların iyi niyet istismarı olduğunu değerlendirerek anlaşmadan çekildiğini açıklamıştır. Açıklamada "Ukrayna'nın 29 Ekim'de Sivastopol kentinde savaş gemilerine ve sivil gemilere yönelik düzenlediği terör eylemiyle ilgili durum netleşene kadar, Karadeniz Girişimi tarafından belirlenen güvenlik koridoru boyunca hareket askıya alındı" ifadeleri kullanılmıştır.

Bu süreçte Türkiye'nin özel girişimleri olmuştur. Mevkidaşını telefonla arayan Milli Savunma Bakanı Hulusi Akar, küresel gıda krizinin çözümüne büyük katkı sağlayan ve tüm sorunların iş birliği ve diyalogla çözülebileceğini gösteren tahıl girişiminin sürdürülmesinin büyük önem taşıdığını, çatışma koşullarından ayrı tutulması gereken ve tamamen insani bir faaliyet olan tahıl sevkiyatı inisiyatifinin askıya alınması kararının yeniden değerlendirilmesinin beklendiğini ifade etmiştir.

Esasen bu ve benzeri aksamalar bazen gemilerin geçişinin yavaşlamasına, Karadeniz ve Boğaz önünde uzun bekleyişlere de neden olmuştur. Kasım 2022'nin başlarında bazı sebeplere binaen 90'ın üzerinde geminin beklediği olmuştur.

Anlaşmanın uygulanışı sırasında bazı aşamalarda Rusya'nın işleyişe dair ciddi itirazları da olmuştur. Rusya, Ukrayna'dan ihraç edilen gıda ve tahıl ürünlerinin öngörüldüğü gibi yoksul ülkelere değil yine zengin ülkelere gittiği iddiasında bulunmuştur. Öte yandan gıda ve gübre Batılı ülkelerin uyguladığı ambargonun dışında bırakılmış olsa da Rus gemilerine sigorta yapılmaması ve benzeri nedenlerle Rusya fiilen gıda ve gübre ihraç edebilir hale gelememiştir.

Rusya'nın altını çizdiği sorunların görüşülmesinde Türkiye, Cumhurbaşkanı Erdoğan düzeyinde ara bulucu ve kolaylaştırıcı rolünü etkili bir şekilde uygulamıştır. 2022'nin Ekim sonunda Rusya'nın anlaşmadan çekilmesinden sonra Cumhurbaşkanı Erdoğan yoğun bir çaba başlatarak anlaşmaya dönülmesini sağlamış, BM Genel Sekreteri Guterres Türkiye'ye bir kez daha resmen teşekkür etmiştir.

ANLAŞMANIN İLK UZATILMA SÜRECİ

22 Kasım 2022'de dört aylık süresi dolan anlaşmanın uzatılmasının önünü tıkayacak önemli sorunlar bulunmuştur. Anlaşmanın en başından beri sürecin resmen ve fiilen içinde olan BM ve Türkiye'ye bu noktada da önemli görevler düşmüştür. Türkiye'nin bu süreçte de anlaşmanın uzatılması için özel çaba harcadığı görülmüştür.

Cumhurbaşkanı Erdoğan; Rusya Devlet Başkanı Putin ve Ukrayna Devlet Başkanı Zelenskiy ile görüşmüş ve görüşmelere savunma bakanları da katılmıştır. Görüşmenin akabinde Rusya anlaşmaya dönme kararını açıklarken Ukrayna'nın sözünü tutmaması durumunda tamamen geri çekilme hakkını saklı tutmuştur. Türkiye'nin ev sahipliğinde gerçekleştirilen dördümlü görüşmeler neticesinde alınan karar doğrultusunda tahıl koridoru anlaşmasının 19 Kasım'dan itibaren yüz yirmi gün süreyle uzatıldığı bildirilmiştir.

Türkiye tahıl koridorunun Rusya'ya karşı askeri operasyonlarda kullanılmayacağına dair Ukrayna tarafından güvence alabilmiştir. Rusya Devlet Başkanı Putin, Türkiye'nin çabalarını övmüş ve Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın çatışmadaki tarafsızlığının faydalarına dikkat çekmiştir. Öte yandan Ukrayna Devlet Başkanı Zelenskiy de Cumhurbaşkanı Erdoğan'a tahıl koridoru anlaşmasının korunmasına aktif katılımı için teşekkür etmiştir.

Türkiye'ye diplomatik çabalarından dolayı teşekkür eden bir başka lider de BM Genel Sekreteri Guterres olmuştur. Guterres, Rusya ile Ukrayna arasında Türkiye ve BM'nin ara buluculuğuyla imzalanan anlaşmanın uzatılmasının ardından varılan mutabakatın Türkiye'nin kararlılığı sayesinde mümkün olduğu açıklamasında bulunmuştur. Guterres Twitter'dan yayımladığı söz konusu açıklamasında "Onların cömertliği ve kararlılığı olmadan bu girişim asla doğmazdı. İstanbul, olağanüstü bir diplomatik başarının merkezi olmaya devam ediyor" ifadelerini kullanmıştır.

AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Josep Borrell'in ofisinden yapılan açıklamada "AB, Karadeniz tahıl girişiminin devamının sağlanması için Birleşmiş Milletler ve Türkiye'nin gösterdiği çaba-

ların altını çizmektedir" ifadesine yer verilmiştir. AB Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen de Twitter paylaşımında, anlaşmanın sürdürülmesine ilişkin uzlaşmayı memnuniyetle karşıladığını kaydederek Guterres ve Cumhurbaşkanı Erdoğan'ı tebrik etmiştir.

Kurumsal düzeydeki açıklamaların dışında bazı ülkeler de resmi açıklamalar yaparak Türkiye'nin çabalarını takdir etme gereği duymuştur. İtalya Dışişleri Bakanlığı memnuniyetini dile getirerek anlaşmanın uzatılmasının Türkiye'nin övgüye değer çabaları ile mümkün olabildiğini belirtmiştir. Katar, Birleşik Arap Emirlikleri (BAE) ve Bahreyn de anlaşmanın uzatılması konusunda Türkiye ve BM'nin çabalarını takdir ettiklerini ifade etmiştir.

ANLAŞMANIN İKİNCİ DÖNEMİ VE YENİDEN UZATILMASI SÜRECİ

Kasım 2022'den bu yana dört ay daha uygulanmaya devam edilen anlaşma neticesinde Ukrayna limanlarından hareket eden yaklaşık 800'ün üzerinde gemi ile dünyanın çeşitli ülkelerine 25 milyon tona yakın gıda ihraç edilebilmiştir. Sevkiyatı gerçekleştirilen tahılların yüzde 47'si Avrupa, yüzde 20'si Asya, yüzde 16'sı Türkiye, yüzde 13'ü Afrika ve yüzde 4'ünün de Ortadoğu'ya gittiği belirtilmektedir. Ayrıca Dünya Gıda Programı'nın Afganistan, Etiyopya, Kenya, Somali ve Yemen'deki insani yardım operasyonlarını desteklemek için oluşturulan tahıl koridorundan bir milyon tona yakın buğday taşıdığı da ifade edilmektedir.

Bu olumlu seyre rağmen Rusya'nın öteden beri dile getirdiği rahatsızlık ve eleştirilerinin devam ediyor olması, 19 Mart 2023'te süresi dolacak anlaşmanın uzatılmasına dair görüşmelerin oldukça çetin geçmesine yol açmıştır. BM İnsani Yardımdan Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı Martin Griffiths, Cenevre'de yapılan görüşmelere dair BM Güvenlik Konseyine (BMGK) yaptığı açıklamalarda anlaşmanın devam etmesinin küresel gıda güvenliği için hayati önem taşıdığını vurgulamıştır. Griffiths engellerin aşılması için çabalarının hız kesmeden süreceğini, anlaşmaların her ikisinin de devam etmesi ve tam olarak uygulanması gerektiğini belirtmiştir.

Türkiye sürecin merkezinde olan ülke olarak Mart'ın başlarında anlaşmanın uzatılmasına yönelik çabalarını hızlandırmıştır. Hindistan'da yapılan G20 Dışişleri Bakanları toplantısının da gündeminde olan tahıl ihracatı konusuyla ilgili Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, BM Genel Sekreteri Guterres ile anlaşmanın uzatılmasına dair bir görüşme yapmıştır. Sonrasında Katar'ın başkenti Doha'da düzenlenen Birleşmiş Milletler En Az Gelişmiş Ülkeler 5. Konferansı'nın açılışında konuşan Çavuşoğlu, bu girişimin kesintisiz şekilde uygulanması ve uzatılması için yoğun çaba sarf ettiklerini ifade etmiştir. Çavuşoğlu ayrıca Doha'da Guterres ile görüşerek konuyu bir kez daha ele almıştır.

Türkiye'nin de dahil olduğu yoğun çabalar sonucunda Ukrayna ve Rusya'nın tahıl ve diğer gıda ürünlerini Karadeniz üzerinden dünya pazarlarına ulaştırabilmesi için imzalanan tahıl koridoru anlaşması bu kez yalnızca iki aylığına uzatılmıştır. Cumhurbaşkanı Erdoğan konuya dair açıklamasında şu ifadeleri kullanmıştır:

Bilindiği gibi Rusya ve Ukrayna'nın esir takaslarıyla birlikte savaştan sonraki en önemli uzlaşma konusu olan tahıl koridoru anlaşmasının süresi bugün itibarıyla bitiyordu. Her iki tarafla da yaptığımız görüşmeler sonunda 19 Mart'ta bitecek olan anlaşma süresinin uzatılmasını sağladık.

Rusya Dışişleri Bakan Yardımcısı Sergey Verşinin ise resmi açıklamasında Ukrayna ürünlerinin ticari

ihracatı istikrarlı bir hızda yürütülerek Kiev'e önemli kazançlar getirirken Rus tarım ihracatçıları üzerindeki kısıtlamaların ise halen yürürlükte olduğunu bir kez daha vurgulamış, Washington, Brüksel ve Londra tarafından açıklanan gıda ve gübreler için yaptırım muafiyetlerinin esasen etkin olmadığını belirtmiştir.

Verşinin bu bağlamda Rusya'nın, BM Genel Sekreteri Guterres'in önerdiği İstanbul anlaşmalarının paket niteliğini de dikkate alarak 18 Mart'ta ikinci dönemi sona eren tahıl koridoru anlaşmasının altmış gün uzatılmasına itiraz etmediğini bildirmiştir. Ukrayna'nın tahıl anlaşmasının süresinin bir yıl uzatılması beklentisi ise gerçekleşmemiştir. Ayrıca Verşinin şu değerlendirmede bulunmuştur:

Bundan sonraki duruşumuz, tarımsal ihracatımızın normalleşmesi konusunda sözde değil fiilen somut ilerleme kaydedilmesine bağlı olacaktır.

Verşinin lojistik, sigorta ve finansal faaliyetlerdeki sorunların çözülmesi ve Tolyatti-Odessa boru hattı üzerinden amonyak tedarikinin sağlanması gibi hususların bundan sonraki süreci belirleyeceğini vurgulamıştır.

Bütün bunlar da göstermektedir ki anlaşma halen hassas bir denge üzerinde yürütülmektedir. Rusya'nın çekince ve itirazları sürmekte hatta bu rahatsızlıkların giderilmesi antlaşmanın bir kez daha uzatılmasının bir ön şartı haline gelmektedir. Bu da anlaşmanın devamlılığının sağlanması konusunda Türkiye'nin kritik rolüne ihtiyaç duyulacağını göstermektedir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi