

# Avrupa Komşuluk Politikası ve Azerbaycan: Eleştirel Bir Değerlendirme

Emel G. Oktay\*

## Öz

Avrupa Komşuluk Politikası, Avrupa Birliği'nin genişleme olanağının bulunmadığı yakın çevresinde, yumuşak gücünü kullanarak, istikrar ve refahı sağlamak amacıyla oluşturduğu bir politikadır. Bu çalışma, Avrupa Komşuluk Politikası'nın amaçlarını ve kullandığı yöntemleri inceleyerek, AB-Azerbaycan ilişkileri çerçevesinde işlevselliğini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın temel savı, 2006 yılından bu yana yürürlükte olmasına karşın, Avrupa Komşuluk Politikası'nın AB-Azerbaycan ilişkilerinde istenen sonucu vermemiş olmasıdır. Azerbaycan için büyük önem taşıyan Yukarı Karabağ sorununun çözümünde ve AB'nin stratejik önem atfettiği enerji kaynaklarına ulaşım gibi konularda, Komşuluk Politikası dışındaki mekanizmalar işlemektedir. İyi yönetim ve serbest ticaret ile ilgili alanlarda ise AB'nin Komşuluk Politikası yoluyla Azerbaycan üzerindeki etkisi sınırlı düzeydedir. Çalışmada öncelikle Avrupa Komşuluk Politikası'nın nitelikleri ve temel dokümanları incelenmekte ve Doğu *Avrupalı* Komşulara yönelik olarak ortaya konmuş olan Karadeniz Sinerjisi ve Doğu Ortaklığı programlarından bahsedilmektedir. İkinci bölümde ise Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde AB'nin Azerbaycan ile ilişkileri ele alınmakta ve AB-Azerbaycan Eylem Planı içeriği ve sonuçları itibarıyla değerlendirilmektedir.

## Anahtar Kelimeler

Avrupa Birliği, Azerbaycan, Avrupa Komşuluk Politikası, Avrupa Güvenlik Stratejisi, Karadeniz Sinerjisi, Doğu Ortaklığı, Eylem Planları.

\* Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü - Ankara/Türkiye  
eoktay@hacettepe.edu.tr

## Giriş

Avrupa Birliği (AB)'nin kuruluşundan bu yana temel işlevi öncelikle Batı Avrupa'nın, daha sonra ise yakın çevresinin güvenlik ve istikrarının sağlanması olmuştur. Bu işlevi yerine getirirken başvurulan en etkili dış politika aracı ise genişleme politikasıdır. AB kendisi gibi demokratik idealleri ve serbest piyasa ekonomisini benimseyen ülkeleri Birlik çatısı altında toplayarak, güvenlik ve istikrar ortamını askeri güç sarf etmeden oluşturmuştur. 1990'lı yılların başından itibaren Sovyetler Birliği'nin dağılması, Doğu ve Merkezi Avrupa'da komünizmin ortadan kalkmasıyla birlikte AB'nin güvenlik ve istikrar sağlayıcı rolü daha da önemli hale gelmiştir. Ekim 1990'da iki Almanya'nın birleşmesinden sonra son derece dikkatli yönetilen genişleme öncesindeki süreçte güç kullanmadan Doğu ve Merkezi Avrupa ülkelerinin AB güvenlik şemsiyesi altına alınması, AB'nin Soğuk Savaş sonrası döneme kendisini adapte etmek konusundaki stratejik yeteneğini ortaya koymuştur.

1 Mayıs 2004'te on yeni ülkenin katılımı (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) ve 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın üyeliğini içine alan Birliğin en son ve en geniş kapsamlı genişlemesi sonrasında AB bir dönüm noktasına gelmiştir. AB, *genişleme yorgunluğu* içerisine girmiş, bir süreliğine genişleme planlarına ara verilerek gerekli kurumsal reformların gerçekleştirilmesine öncelik tanınması gerektiği düşüncesi ağır basmıştır. Diğer taraftan, coğrafi olarak genişlemesi, AB'yi yeni bir jeostratejik konuma yerleştirmiş, özellikle Doğu Avrupa'da sınırların etkili bir şekilde denetimi endişe kaynağı haline gelmiştir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra on yılı aşkın geçiş süreci içerisinde komşu ülkelerin siyasi ve ekonomik altyapıları çökmüş, karşı karşıya kaldıkları pek çok iç ve dış sorunla mücadele edemez hale gelmişlerdir (Lynch 2005: 34-35). 11 Eylül 2001'de ABD'ye yönelik terör saldırılarından sonra uluslararası güvenlik ortamı da önemli ölçüde değişmiştir. Organize suçlardan, uluslararası terörizme kadar uzanan geniş bir yelpazede yeni güvenlik sorunlarının ortaya çıktığı bir ortamda AB dış sınırlarına daha sıkı kontroller getirmek zorunda kalmıştır. Aynı zamanda yeni komşularıyla çeşitli alanlarda işbirliği yapması ve yeni ilişkiler geliştirmesi de gerekmektedir (Batt 2003). Genişleme sürecinde AB'nin en önemli sorunu *dışlayıcılık-kapsayıcılık* arasında bir denge tutturabilmektir (Bretherton ve Vogler 2006: 56-59). Doğu sınırlarındaki

komşularıyla daha önce imzalanmış olan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları ile ortaya konmuş olan yapılar yeni sorunların çözümünde yetersiz kalmaktaydı (Wissels 2006: 7-8).

AB'nin en güçlü dış politika aracı olan genişleme sürecinin belirsizliğe girmesi ve güvenlik alanında meydana gelen olumsuz değişimler, AB'nin Doğu Avrupa başta olmak üzere Orta Doğu'dan Kuzey Afrika ülkelerine kadar geniş bir coğrafyayı kapsayan sınırlarında yer alan yeni komşularına yönelik etkili bir dış politika geliştirmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede Avrupa Komşuluk Politikası (European Neighbourhood Policy (ENP)), Birlik ile deniz ve kara sınırlarına sahip ülkeler arasında sözleşmeye bağlı taahhütlere dayanan ikili ilişkiler ağı kurmak üzere tasarlanmıştır. Avrupa Komşuluk Politikası'nın oluşturulması sürecinde Mart 2003'te *Geniş Avrupa Komşuluğu* üzerine ortaya konan Komisyon İletişim Belgesi'nde Güney Kafkasya ülkeleri (Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan) yer almamakla birlikte, Mayıs 2004 tarihli Strateji Belgesi'ne dahil edilmiş ve Avrupa Komşuluk Politikası'nın bir parçası haline gelmişlerdir.

Ocak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın üyelikleriyle AB, Güney Kafkasya ile komşu olmuştur. Bölge, Avrupa Güvenlik Stratejisi'nde de belirtildiği üzere AB'nin güvenliği açısından hayati önem taşıyan terörizm, kitle imha silahlarının yayılması, bölgesel çatışmalar, ülkelerin parçalanması ve örgütlü suçlar gibi sorunlarla mücadelede işbirliği yapılmasının yanı sıra, enerji güvenliği konusunda da stratejik olarak öncelikli konuma yükselmiştir. Güney Kafkasya'da önemli doğal gaz ve petrol rezervlerine sahip, hem üretici, hem de taşıyıcı ülke konumunda olan Azerbaycan ise Avrupa Komşuluk Politikası içerisinde kritik önem taşımaktadır.

Bu çalışma, Avrupa Komşuluk Politikası'nın amaçlarını ve kullandığı yöntemleri inceleyerek, AB-Azerbaycan ilişkileri çerçevesinde işlevselliğini analiz etmeye çalışmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın temel savı, 2006 yılından bu yana yürürlükte olmasına karşın, Avrupa Komşuluk Politikası'nın AB-Azerbaycan ilişkilerinde belirleyici mekanizma haline gelememiş olmasıdır. Azerbaycan için büyük önem taşıyan Yukarı Karabağ sorununun çözümünde ve AB'nin stratejik önem atfettiği enerjiye ulaşım gibi konularda iki ülke arasında Komşuluk Politikası dışındaki mekanizmalar işlemektedir. Diğer alanlarda ise AB'nin Komşuluk Politikası yoluyla Azerbaycan üzerindeki etkisi sınırlı düzeydedir. Çalışmanın ilk bölümünde Avrupa Komşuluk

Politikası'nın ortaya çıkışı ile birlikte politikaya temel oluşturan dokümanlar analiz edildikten sonra, Avrupa Komşuluk Politikası'nın özellikle Doğu Avrupalı Komşularına yönelik olarak ortaya koymuş olduğu Karadeniz Sinerjisi ve Doğu Ortaklığı Programları incelenmektedir. İkinci bölümde ise Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde Azerbaycan ile ilişkileri ele almakta ve AB-Azerbaycan Eylem Planı içeriği ve sonuçları itibariyle değerlendirilmektedir.

## I. AVRUPA KOMŞULUK POLİTİKASI VE YÖNTEMLERİ

### Avrupa Komşuluk Politikası'nın Ortaya Çıkışı

Avrupa Komşuluk Politikası tarihi genişleme gerçekleştirilmeden önce şekillenmeye başlamıştır. Dönemin AB Komiseri Chris Patten ve Yüksek Temsilci Javier Solana *Geniş Avrupa* başlıklı bir mektup ile genişleme sonrasında AB'nin yeni kara sınırlarına sahip olacağı Ukrayna, Moldova ve Beyaz Rusya'ya yönelik politikanın içeriğini ortaya koydular (Patten and Solana 2002). Bu ülkelerle işbirliğinin önemine değinmekle birlikte, yasa dışı göç, kaçakçılık ve bölgesel krizler gibi sorunların Avrupa Birliği'ne sirayet etmesine yönelik endişelerini dile getirdiler. Bu arada Doğu Komşularıyla kurulacak işbirliğine dayalı yeni ilişkide Rusya'nın özel bir önem taşıdığı ve sürece dahil edilmesi gerekliliği üzerinde özellikle durulmuştur. Bunu takiben dönemin Komisyon Başkanı Romano Prodi de yaptığı bir konuşmada "Fa'stan, Rusya'ya ve Karadeniz'e kadar Birliğin etrafında bir dostlar çemberi" görmek istediğini belirtti (2002).

AB'nin etrafında bir "refah ve dostluk ortamı geliştirmesinin" gerekliliğinden bahseden *Geniş Avrupa Komşuluğu: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkiler* için Çerçeve belgesi 11 Mart 2003'de ortaya kondu (European Commission 11 Mart 2003). Bu belgede Güney Akdeniz ülkelerinin yanı sıra Rusya, Ukrayna, Moldova ve Beyaz Rusya yer almakla birlikte, Güney Kafkasya ülkelerine (Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan) yer verilmemişti. Çerçeve belgesine göre komşu ülkeler AB'nin ortak pazarında yer alabilecek ve AB ile bu ülkeler arasında kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı sağlanacaktı. Buna karşılık Komşuluk Politikası'na dahil edilen ülkeler ortak değerlerin korunması konusunda ilerleme gösterecek, siyasi, ekonomik ve kurumsal reformlar gerçekleştirecek ve yasalarını AB müktesebatıyla uyumlu hale getireceklerdi. 19-20 Haziran 2003'deki Sela-

nik Zirvesinde ise komşu ülkeler için en önemli teşvik olan kişilerin serbest dolaşımının nihai metinden çıkartılması komşuluk politikasının stratejik ve siyasi etkisini daha başlangıçtan önemli ölçüde azaltmıştır (Presidency Conclusions 20 Haziran 2003).

AB'nin Mayıs 2004'teki tarihi genişlemesini takiben aynı ay içerisinde Konsey, Avrupa kıtasında güvenlik ve refahın artırılması için büyük bir adım atıldığını belirterek Avrupa Komşuluk Strateji Belgesi'ni kabul etmiştir (European Commission 12 Mayıs 2004). Komşuluk Strateji Belgesi'nde Avrupa Birliği'ne yeni katılan üyelerle birlikte, AB'nin dış sınırlarının değiştiğine atıfta bulunarak, bu durumun hem fırsatlar, hem de tehditler yaratmakta olduğu belirtilmektedir. Avrupa Komşuluk Politikası bu yeni duruma cevaben oluşturulmuştur. Komşuluk Politikası'nın uygulanmasıyla Aralık 2003'te kabul edilmiş olan Avrupa Güvenlik Stratejisi (AGS)'ni de hayata geçirmek mümkün olabilecekti.

Komşuluk Strateji Belgesi'nden altı ay önce kabul edilen AGS belgesinde küreselleşme çağında coğrafyanın hâlâ önemli olduğu belirtilerek, Balkanlar'dan Güney Kafkasya'ya, Ortadoğudan Akdeniz'e kadar Avrupa Birliği için son derece önemli olan komşu bölgelerde AB'nin güvenliği sağlaması ihtiyacının altı çizilmektedir (Council of the European Union 12 Aralık 2003). AGS belgesine göre AB'nin güvenliği açısından hayati önem arz eden beş tehlike bulunmaktadır: terörizm, kitle imha silahlarının yayılması, bölgesel çatışmalar, ülkelerin parçalanması ve örgütlü suçlar (Council of the European Union 12 Aralık 2003: 3-5). Bütün bu tehlikeler Güney Kafkasya bölgesini de doğrudan ilgilendirmektedir. Özellikle, AGS'de açıklığa kavuşturulduğu üzere, aktif veya dondurulmuş bölgesel çatışmalar (Transdinyester, Abhazya, Güney Osetya ve Yukarı Karabağ) terörizm ve devletlerin parçalanmasına yol açabilir ve Avrupa'nın hedef olabileceği örgütlü suçlara zemin hazırlayabilir. Belgede ön plana çıkan hususlardan bir diğeri de, *Avrupa'nın Etrafındaki Güvenlik Bölgesini Genişletme* başlığı altında "Yakın bir zamanda komşu bölge haline gelecek olan Güney Kafkasyadaki sorunlarla yakından ilgilenmeliyiz" (Council of the European Union 12 Aralık 2003: 9) ifadesi ile stratejik öncelik olarak kabul edilen Güney Kafkasya sorunlarına daha da güçlü ve aktif ilgi gösterilmesini gerekli kılan enerji bağımlılığıdır.

## Avrupa Komşuluk Politikası'nın Yöntemi ve İçeriği

Avrupa Komşuluk Politikası daha önceki bölgesel girişimlerden farklı olarak AB ile komşu ülkeler arasında, bu ülkelerin iç ve dış politikalarını etkileyebilmek amacıyla *ikili ilişkiler* geliştirilmesi üzerine odaklanmıştır. Birliğin Komşuluk Stratejisi ile amacı ikili temelde görüşülerek, karşılıklı olarak belirlenmiş hedefler çerçevesinde *eylem planları* oluşturmak, şartlılık ilkesi temelinde daha derin entegrasyon seviyesi sağlayabilmek amacıyla düzenli izleme sistemi kurmak, sınırların idare edilmesinde işbirliğini geliştirmek, bölgesel ve sınır aşan sorunlarda ortak idare oluşturmak olarak ortaya konmuştur (Smith 2005: 762).

Bir tarafta ortak olarak seçilen ülkenin yükümlülükleri, diğer tarafta AB'nin yükümlülükleri olmak üzere terazinin iki kefi bulunmaktadır. Bununla birlikte, AB ile ilişkilerinin yakınlığına, kapasitelerine ve ihtiyaçlarına göre farklı ülkeler için farklı yükümlülük ve vaatlerin söz konusu olabildiği farklı eylem planları da müzakere edilebilmektedir. Ayrıca, Eylem Planları sıfırdan ortaya konmuş yasal dokümanlar olmayıp; ülkelerle daha önce imzalanmış olan *Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları* temeli üzerine oturtulmuştur.\*\* Her ülkenin şartlarına ve AB ile ilişkilerinin düzeyine göre eylem planları tasarlanacağı ve müzakere edileceği belirtilmiş olmakla beraber, planlar benzer yapısal çerçeveden oluşmaktadır. Tümünde siyasi diyalog ve reform; ekonomik ve sosyal işbirliği ve gelişme; ticaretle ilgili konular; pazar ve düzenleyici sektörlerde reformlar; adalet alanında işbirliği; özgürlük ve güvenlik konuları (adalet ve içişleri); ulaşım, enerji, iletişim, toplumsal konular, çevre, araştırma ve geliştirme sektörleriyle ilgili, insani boyut taşıyan (insandan-insana iletişim, sivil toplum, eğitim, kamu sağlığı bölümleri bulunmaktadır. Avrupa Birliği, eylem planlarının uygulanıp uygulanmadığını *Ortaklık Konseyleri* tarafından düzenli olarak yayınlanan ilerleme raporlarından takip edecekti. Beş yıllık aradan sonra yeterli ilerleme sağlandığı takdirde, *Avrupa Komşuluk Anlaşması* eylem planlarının yerini alacaktı (European Commission 12 Mayıs 2004: 4-5).

Avrupa Komşuluk Politikası ile muhatap ülkelere karşı uygulanan yöntem, AB tarafından Doğu ve Merkezi Avrupa ülkelerine 1990'lı yılların ortasından başlayarak AB'ye üye olana kadar geçirdikleri üyelik öncesi süreçte uygulanan yöntemle neredeyse aynıdır. Komisyon'un genişleme sürecinin fiilen askıya alınmasının ardından "stratejik bir vizyon geliştirerek, genişle-

me politikalarında kullandığı yöntemleri dış politika alanında kullanmakta olduğu” görülmektedir (Kelley 2006: 29-55). Bununla birlikte, daha önce üye olan ülkelere yönelik olarak benimsenmiş olan genişleme stratejileri ile komşuluk politikası arasındaki temel fark komşu ülkeler için bir üyelik perspektifinin bulunmayışıdır. Tam tersine, söz konusu politika komşu ülkelere imtiyazlı ortaklık formatında üyelik dışında her şeyi teklif etmektedir.

Komşu ülkelere üyelik perspektifi vermeden şartlılık ilkesini kullanmaya çalışmak ve bundan sonuç almayı beklemek, üyelik öncesi hazırlık sürecinde kullanılan mekanizmaların bir miktar değişikliğe uğratılmasını gerektirmekteydi. Örneğin, katılım öncesi dokümanlarından farklı olarak, eylem planlarının “ortak bir sahiplenme duygusu geliştirebilmek amacıyla” karşılıklı olarak güçlü bir mutabakata dayanması öngörülmekteydi. Buna ilaveten, yolun sonunda üyelik söz konusu olmadığından, dönüşüm için gerekli yasal düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla motivasyon sağlanabilmesi için, politikanın *olumlu şartlılık* ilkesine göre cezalandırmaktan çok teşviklere yönelmesine odaklanması sağlanmak istenmiştir (Balfour ve Rotta 2005:14-15).

Bu teşviklerin başında, hali hazırda mevcut olan fonların (TACIS, MEDA, Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Girişimi gibi) yerini almış olan Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (European Neighbourhood and Partnership Instrument-ENPI) gelmektedir. Komşuluk ve Ortaklık Aracı eylem planlarının yürütülmesine yönelik olarak tasarlanmıştır ve daha önceki fonlardan daha esnek bir uygulama alanına sahiptir (Wissels 2006: 9). 2007-2013 dönemi için ayrılan fon miktarı 12 milyar doların biraz altındadır ve daha önceki dönemdeki (2000-2006) fonlarla karşılaştırıldığında Komşuluk Politikası’na verilen önemi göstermek amacıyla %32 oranında artırılmıştır. Bununla birlikte, miktar Rusya için ayrılan payı da içermektedir. (European Commission 1 Temmuz 2003).

AB Komşuluk Politikasının iddiası, daha önce uygulanmakta olan dış politika programlarından farklı olarak AB’nin komşularına yönelik yeni bir yaklaşım getirmesidir. Yeni politika araçları daha yoğunlaşmış bir şekilde farklı alandaki konulara odaklanmaktadır. En önemlisi AB, ortak ülkelere ekonomik entegrasyon ve daha yakın siyasi işbirliği önermektedir. AB’nin iddiası söz konusu teşviklerin üyelik kadar etkili olduğu ve mevcut şartlar altında komşu ülkelere en iyisinin vadedilmekte olduğudur. Sağlanan fay-

dalar ekonomik ve sosyal gelişme, daha derin siyasi işbirliği ve ekonomik entegrasyon (AB iç pazarından pay alma), öğretim, eğitim, araştırma, çevre, kültür gibi alanlarda topluluk programlarına katılım yoluyla AB'nin diğer önemli politikalarında yer alma olarak sayılabilir (European Commission 12 Mayıs 2004: 8-9).

Komşu ülkelerle kurulacak ilişkilerde üyelik perspektifinin bulunmadığı göz önüne alındığında AB Komşuluk Politikası'nın ortaklık ülkelerine sunabileceği teşvikler şu şekilde sıralanabilir:

*Siyasi ve Güvenlik Alanında:*

- Daha sık ve yüksek düzeyde siyasi diyalog ve işbirliği,
- Demokrasi ve hukukun üstünlüğünün korunmasını sağlayan kurumların geliştirilmesinde yardım,
- Terörizm ve kaynakları, kitle imha silahlarının yayılması ve silah kaçakçılığı gibi ortak güvenlik tehditlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadelede yoğunlaştırılmış işbirliği,
- Çatışmaların önlenmesi ve kriz yönetimi gibi alanlarda daha geniş işbirliği (European Commission 12 Mayıs 2004: 13).

*Ekonomik ve Sosyal Alanda:*

- Yasal düzenlemelerde uyum sağlandığı takdirde AB iç pazarından pay alma konusunda imkan tanınması,
- Gümrük ve tarife dışı engellerin azaltılması yoluyla geliştirilmiş tercihli ticaret ilişkileri ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) prensiplerine göre AB pazarına girebilme imkanı (ülkelerin küresel ticaret sistemine ve DTÖ'ye girebilmeleri için destek sağlanması),
- Artırılmış mali ve teknik yardım,
- AB programlarına katılım imkanı,
- İş ve sosyal politikalar gibi sosyal alanda geliştirilmiş diyalog ve işbirliği,
- Komşuluk politikası dolaylı olarak-komşu ülkeleri AB'nin ekonomik modeline yakınlaştırarak, bu ülkelerdeki yatırım ortamının düzelmesine katkıda bulunacaktır. Özel sektör kaynaklı gelişimin sağlanabilmesi için daha şeffaf, istikrarlı ve yapıcı bir ortamın oluşturulması sağlanacaktır. Olumlu



siyasi ortam yaratılması, ticaret ve işlem maliyetlerinin düşürülmesi, göreceli olarak daha düşük işçi maliyetleri ve azaltılmış risk sonucunda yabancı yatırımların da artan oranda komşu ülkelere geleceği düşünülmektedir (European Commission 12 Mayıs 2004: 14-16).

*Adalet ve İçişleri Alanında:*

-Yasadışı göç, sığınmacılar ve vize politikaları (ortak ülkelerle geri kabul anlaşmalarının sonuçlandırılmasını da içermektedir) konularında daha yakın işbirliği,

-Terörle mücadele, organize suçlar, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı, para akama, mali ve ekonomik suçlar alanında geliştirilmiş işbirliği,

-Asayişli ilgilendiren konularda (Polis) ve yargı alanında artan oranda işbirliği, EUROPOL ve EUROJUST gibi AB kurumları ile işbirliği (European Commission 12 Mayıs 2004: 16-17).

*Diğer alanlarda:*

-Enerji politikaları alanında diyalog ve işbirliğini güçlendirici somut adımlar atılması,

-Ulaşım ve telekomünikasyon alanlarında işbirliği,

-Avrupa Araştırma Alanı'nın ortak ülkelere açılması,

-Birlik ile komşu ülkeler arasında kültür, eğitim ve daha genel sosyal -insandan insana- bağlantıların kurulmasının teşvik edilmesi (European Commission 12 Mayıs 2004: 17-19).

**Komşuluk Politikası'nın Vadettiği Teşviklerin Değerlendirilmesi**

Dikkatli bir şekilde incelendiğinde, Komşuluk Politikası yoluyla AB tarafından teklif edilen teşviklerin gerçek bir işbirliği atmosferi yaratılması hususunda komşu ülkelerin talep ve beklentilerini karşılamaktan uzak olduğu görülebilir. Ekonomik konular değerlendirildiğinde, komşu ülkelere AB iç pazarından yasal ve düzenleyici uyumun sağlanması şartıyla pay teklif etmek, bu ülkelerin iç pazara yönelik olarak AB müktesebatını kabul etmeleri anlamına gelmektedir. AB müktesebatı ile uyumun sağlanması son derece uzun ve maliyeti yüksek bir girişim olmasının yanı sıra, üretim kapasitesi az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için istenen bir durum değildir (Balfour ve Rotta 2005: 17). Buna ilaveten, komşu ülkeler Komşuluk Politikası

olmadan da istedikleri takdirde AB ile serbest ticaret anlaşmaları imzalayabilirler ve bu alanda taahhüt altına girebilirler.

Ticaret konusunda, Komisyon Strateji Belgesi, eylem planları ile AB ve ortaklarının mevcut Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmalarında bulunan ticaret hükümlerinden yararlanmaları için çeşitli yöntemler ve araçlar geliştirileceğini belirtmektedir (European Commission 12 Mayıs 2004: 15). Bu ifadeye göre, mevcut anlaşmaların uygulanmasına odaklanmak dışında, eylem planları daha olumlu ticaret şartları sağlamamaktadır. Tercihli ticaret olasılığına yönelik bir takım ipuçları bulunmakla birlikte, gerçekte AB tarımsal ürünler ve tekstil ürünleri gibi ortak ülkelerin rekabet üstünlüğüne sahip olduğu alanlarda iç pazarına serbest erişim gibi bir teklifte bulunmaktan kaçınmakta, hatta bu konunun bahsi bile geçmemektedir. Örneğin, 1996 yılında Gümrük Birliği'ne katılmış bir aday ülke olarak Türkiye'ye dahi tekstil ihracatında uygulanan kotaların kaldırılması, ancak rekabet hukuku, teşvikler, patent hakları gibi AB'de uygulanmakta olan uzun bir takım kuralların uygulanması konusunda yeni yasaların geçirilmesi ve bunların etkili olarak uygulanması ile mümkün olabilecektir. Bu durum da kısa ve orta vadede tekstil ürünlerinde serbest ticaretin mümkün olamayacağı anlamına gelmektedir (Aral 2007: 103-104).

En önemli konulardan birisi olarak, iş gücünün serbest dolaşımı da Komisyonun Strateji Belgesi'nde yer almamaktadır. Tam tersine, Geniş Avrupa Komşuluğu başlıklı ilk Komisyon teklifinde "Rusya, Yeni Bağımsızlığını Kazanmış Ülkeler ve Güney Akdeniz Ülkelerine kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamak üzere liberalleşme ve daha fazla entegrasyon" teklif edilmişse de bir yıl sonra Konsey bu teklifi geri çekmiştir (European Commission 11 Mart 2003).

Diğer işbirliği alanları düşünüldüğünde, eylem planlarında dikkati çekici husus siyasi amaçların (insan hakları ve demokratik prensipler, terörizm ve kitle imha silahlarının yayılmasının önlenmesi alanında işbirliği) öncelikli olmasıdır. Buna ek olarak, AB kendi iç ve dış güvenlik gündemini geliştirmek amacıyla yasadışı göç (geri kabul anlaşmaları) ve enerji konularında kendi çıkarlarını ön planda tutmuş ve bu durum da Komşuluk Politikası'nın gerçek niteliği ve amacı hakkında komşu ülkelerde olumsuz bir izlenim uyanmasına sebep olmuştur. AB Komşuluk Politikası'nda sınır-ötesi işbirliği önemli bir yenilik olarak sunulmasına rağmen, AB üyesi ülkeler vize

kolaylığı tanınması ve yerel sınır-trafiği uygulamaları ya da sınır bölgesinde yaşayan insanların ticari ilişkilerini devam ettirmeleri konusunda adımlar atmakta son derece isteksiz davranmışlardır.

Genel olarak değerlendirildiğinde; AB Komşuluk Politikası'nın hedefi karşılıklı olarak müzakere edilmiş eylem planları yoluyla ortaklık teklifi temelinde komşulara bir nevi "sanal üyelik" hissi verebilmek, bu ülkelerin AB kurumlarında temsil edilmeden AB üyesi ülkelerin sahip oldukları ekonomik ve siyasi avantajlara sahip olmalarını sağlamak olarak ortaya konmaktadır. AB'nin komşuluk politikası aracılığı ile teklif ettikleri son derece kayda değer olmakla birlikte, komşu ülkelerin AB'nin karar alma mekanizmasında yer almadan, kendilerinden istenen kurallar sistemine girmeyi kabul etmeyecekleri en önemli soru işareti olmuştur. Gerçekte, teşviklerin yeterince çekici olmadığı durumda (üyelik imkânının tanınmaması) AB'nin komşu ülkelerde demokratik dönüşüm ve reform sağlayabilme gücünün son derece sınırlı olmasına yol açmaktadır (Dannreuther 2006:189).

### **Avrupa Komşuluk Politikası'nın Doğu Kanadının Güçlendirilmesi: Karadeniz Sinerjisi ve Doğu Ortaklığı**

Ocak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın AB'ye üye olmalarıyla birlikte AB'nin sınırları Karadeniz'e kadar ulaşmıştır. Almanya'nın AB Dönem Başkanlığı sırasında meydana gelen bu genişleme sürecinde Birliğin Doğu komşularına yönelik politikasının güçlendirilmesi amacıyla yeni bir proje ortaya konmuştur. Bu projenin üç sütunundan birisi Komşuluk Politikası-Artı olarak isimlendirilmiş ve Doğu Avrupa ve Güney Kafkasya üzerine odaklanmıştır (Steinmeier 2007). Diğer iki sütun ise Rusya ile stratejik ortaklığın sürdürülmesi ve Orta Asya için yeni bir stratejinin başlatılmasıdır (Kempe 2007).

Yeni stratejinin en önemli konusu başta iç pazar, enerji, ulaşım, adalet ve içişleri olmak üzere AB müktesebatının Moldova, Ukrayna ve Beyaz Rusya, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'a nasıl aktarılabilceği olmuştur (Steinmeier 2007). Söz konusu ülkelere üyelik perspektifinin verilmesi söz konusu olmamakla birlikte AB'nin dış politikası açısından son derece önemli olduklarının altı çizilmiş ve en azından önemli alanlarda AB'ye mümkün olduğunca yaklaştırılmaları gerektiği üzerinde durulmuştur. Diğer taraftan, Birliğin güneyinde yer alan ülkeler (Fransa, İspanya, İtalya, Yunanistan, Por-

tekiz ve 2004'ten sonra Kıbrıs Rum Kesimi ve Malta) Komşuluk Politikası'nda eksenin daha yakın ilişkiler içerisinde buldukları Akdeniz ve Orta Doğu ülkelerinden uzağa kayarak Doğu komşularına yönelmesine karşı çıkmışlardır (Lippard 2007: 182).

Komşuluk Politikası-Artı çerçevesinde yukarıda bahsi geçen ülkelerin bulunduğu Geniş Karadeniz Bölgesi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından itibaren Batı'nın istikrar arayan kurumları için yeni sorunlar ve fırsatları barındıracak şekilde hem bir sınır hem de bir köprü olarak ortaya çıkmıştır. Enerji kaynakları ve ticaretin yanı sıra uluslararası suçlar ve terör faaliyetleri için de başlıca bir kavşaktır (Rumer ve Simon 2006). Son tahlilde, birçok uluslararası tehdide bariyer oluşturmasının yanı sıra, Avrupa için ana doğu-batı enerji tedarik yolu olarak önemi gittikçe artmaktadır. AB üye ülkelerinin büyük çoğunluğu enerji üreticisi olmadığından, enerji tedariklerinin güvenliği, Birlik için daha da büyük önem taşımaya başlamıştır (Emerson ve Vahl 2002: 15-16). Bölge, AB ülkeleri tarafından Avrupa-Atlantik sistemini Hazar Denizi enerji kaynakları ve Orta Asya devletlerine bağlayan "Avrupa-Asya enerji koridoru" olarak algılanmaktadır.

11 Nisan 2007'de "Karadeniz Sinerjisi-Yeni Bölgesel İşbirliği Girişimi" başlıklı Komisyon Bildirimi ikili ilişkilere dayanan Avrupa Komşuluk Politikası'nın yanı sıra Karadeniz'de bölgesel bir politika oluşturulması ihtiyacının altını çizmiştir (European Commission). Söz konusu belgede Karadeniz bölgesi Batı'da Yunanistan, Bulgaristan, Romanya, Moldova, Kuzey'de Rusya ve Ukrayna, Doğu'da Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan, Güney'de ise Türkiye'yi içine almaktaydı. Belgede Azerbaycan, Ermenistan, Moldova ve Yunanistan Karadeniz'e kıyısı olan ülkeler olmamakla birlikte tarih, coğrafi yakınlık ve sıkı bağların bu ülkeleri doğal bölgesel aktörler haline getirdiği belirtilmektedir (European Commission 11 Nisan 2007: 2). Enerji, ulaştırma, çevre, dolaşım ve güvenlik gibi kilit sektörlerde bölgesel düzeyde eşgüdümlü çalışmanın altını çizen Karadeniz Sinerjisi daha fazla bölgesel işbirliği önceliği ve mekanizmasının tanımlanmasında AB'nin daha yoğun olarak katılım sağlama niyetini ortaya koymaktadır. Öte yandan, Karadeniz Sinerjisi Bildirimi aynı zamanda bölgesel işbirliğinin sadece hâlihazırda var olan ikili ilişkileri tamamlayıcı nitelikte olduğunu ve yeni kurumsal veya bürokratik yapıların kurulmasının söz konusu olmadığını açıkça ortaya koymuştur.

Yine Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde Doğu Komşuları ile ilişkilerin belli sektörlerde derinleştirilmesi amacıyla Polonya ve İsveç'in öncülüğünde Aralık 2008'de Ukrayna, Moldova, Beyaz Rusya, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ı içine alacak şekilde Doğu Ortaklığı (Eastern Partnership-EaP) girişimi başlatılmıştır (European Commission 3 Aralık 2008). Mayıs 2009'da Çek Cumhuriyeti'nin dönem başkanlığı sırasında açıklanan Doğu Ortaklığı girişimi sınırlı sayıda öncelikler belirleyerek hem ikili, hem bölgesel düzeyde ortaklık yürütmeyi öngörmektedir. Prag Zirve Deklarasyonu'nda öncelik istikrar ve refahın artırılması, ticari ilişkilerin geliştirilmesi ve serbest ticaret anlaşmalarının gerçekleştirilmesi, enerji güvenliği konusunda işbirliği, farklılıkların azaltılması ve bölgedeki kurumların kapasitelerinin artırılması konularına verilmektedir (Council of the European Union 7 Mayıs 2009). Doğu Ortaklığı çerçevesinde söz konusu ülkelerle daha derin ve kapsamlı serbest ticaret alanlarının kurulması, yasaların ve standartların AB müktesebatı ile uyumlaştırılması amacıyla Ortaklık Anlaşmaları imzalanması öngörülmektedir. Yolsuzluk, yasa dışı göç ve organize suçlarla mücadelede ortak hareket edilmesi hedeflenmektedir (Council of the European Union 7 Mayıs 2009).

Doğu Ortaklığı'nın amacı Fransa'nın *Akdeniz için Birlik* adı altında geliştirmeye çalıştığı bölgesel çok taraflı girişimi dengeleyerek dikkatlerin Doğu Avrupa ve Güney Kafkasya ülkelerinden uzaklaşmasının önlenmesi ve Akdeniz için Birlik projesinin hedeflediği daha ileri düzeyde ilişkiler öngören politikaların Doğu'daki Avrupalı komşular ile yürütülmesinin sağlanmasıdır. Bu arada özellikle Gürcistan-Rusya savaşından sonra sınırların etkin bir şekilde denetimi konusu da büyük önem kazanmıştır. Bu ortaklık kapsamında en önemli teşvik olarak *Ortaklık Programı* içerisindeki ülkelerin vatandaşları tarafından AB'ye gerçekleştirilecek seyahatlerde vize serbestliğinin sağlanması önerilmektedir. Bununla birlikte, vize serbestisi tanınması için ülkelerin sınır yönetiminin AB standartlarına yükseltilmesi gibi teknik konuların yanı sıra AB'ye bu ülkeler üzerinden gelebilecek göçmenlerin geldikleri transit ülkeye geri gönderilmelerini sağlayacak geri kabul anlaşmaları imzalama şartları bulunmaktadır. Vize serbestisi sağlanması Doğu komşuları ile yürütülmekte olan Komşuluk Politikası'nın daha ileriye götürülmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, en önemli sorun bu ülkelerle yürütülen ilişkilerin ilerletilmesinde Rusya'yı çıkarlarının zarar görmeyeceği konusunda ikna etmektir. Nitekim Moskova çeşitli platformlarda bu rahatsızlığını dile getirmiştir (Zaremba 12 Mart 2011).

## II. AVRUPA KOMŞULUK POLİTİKASI VE AZERBAYCAN

### AB'nin Komşuluk Politikası Öncesinde Güney Kafkasya Bölgesine ve Azerbaycan'a Yaklaşımı

AB'nin Azerbaycan'a yönelik politikaları incelendiğinde, AB'nin Azerbaycan'ı, bölgede bulunan diğeri iki ülke olan Ermenistan ve Gürcistan ile birlikte Güney Kafkasya üçlü ülkeler grubunun bir üyesi olarak değerlendirdiği görülmektedir. Ülkeleri tek tek ele almaktan ziyade, coğrafi gruplar halinde politikalar geliştirmek AB'nin hem daha önceki genişleme politikalarında, hem de diğerkomşu ülkelere yönelik politikalarında takip edilen yöntem olmuştur. Bu çerçevede AB'nin Güney Kafkasya'ya yönelik çıkarları güvenlik ve enerji konuları etrafında şekillenmektedir. Bölgesel tehditler köktendincilik, ayrılıkçılık ve terörizmin yanı sıra toprak sorunları, silahlanma, çevre sorunları ve ulus-aşırı organize suçların artışı olarak ortaya konmuştur. Çözümlememiş sorunların yeni çatışmalara ve göç hareketlerine yol açması AB için en çok korkulan olasılıktır. Bölgedeki her çeşit istikrarsızlık AB'nin çevresindeki güvenliği ve dolayısı ile AB'nin güvenliğini etkileyecek durumdadır. Diğerkaraftan, Güney Kafkasya ve Hazar Denizi'nin petrol ve doğal gaz kaynakları açısından zengin olması ve bu kaynakları Avrupa'ya taşıyacak yollar üzerinde bulunması, Avrupa Birliği ülkelerinin Orta Doğu ve Rusya gaz kaynaklarına bağımlılığını da azaltabilecek niteliktedir. Bölge ayrıca doğrudan yabancı yatırım açısından da, özellikle çokuluslu petrol şirketleri için, oldukça kârlı bir yer durumundadır. Bölge ülkelerinin iç ve dış güvenliği bu nedenle büyük önem taşımaktadır (Nuriyev 2007: 3).

Bununla birlikte, AB'ye üyelik sürecinde on yeni ülkenin katılım işlemleri tamamlanana kadar, Güney Kafkasya bölgesinin, AB'nin kalabalık politika gündeminde ön sıralarda yer alması mümkün olmamıştır. AB'ne göre, Soğuk Savaşın bitişinden sonra bölgede yaşanan on yıllık geçiş süreci toplumsal yoksullaşması, endüstriyel üretimden uzaklaşma ve oligarşik güç yapılarında yükselmeye sonuçlanmıştır (Lynch 2005: 34). Buna ilaveten, bölge içerisindeki çatışmalar siyasi ve ekonomik istikrarsızlığın yanı sıra, pek çok insanın yerinden edilmesine ve kendi ülkelerinde göçmen konumuna gelmelerine sebep olmuştur. İlk aşamada Güney Kafkasya ülkelerine ekonomik yardım ve teknik destek sağlamayı taahhüt eden AB ülkeleri, siyasi diyalogu geliştirerek, diğerkbölgeelerde olduğu gibi söz konusu ülkelerin AB modeli-ne göre yeniden yapılandırılmasına destek vermeyi hedeflemiştir. Bu çer-

çevrede Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım (TACIS) Programı gibi destek programları altında küçük seviyelerde yardımda bulunulmuştur. Azerbaycan'a yönelik TACIS yardımı genellikle sınır yönetimi konularına odaklanmıştır (<http://www.azerweb.com/en/program.php?id=136> 19 Mayıs 2013). Epey uzunca bir süre bölge meselelerine katılımı ve taahhüdü asgari düzeyde kalan AB, nihayet 1999 yılından sonra bölge ile yakından ilgilenmeye başlamış ve 1996 yılında Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan ile imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları (OİA) Temmuz 1999'da yürürlüğe girmiştir.

2001 yılının ilk yarısında İsveç Dönem Başkanlığı sırasında Güney Kafkasya öncelikli öneme sahip konular içerisine alındı ve dönemin Dış İlişkiler Komiseri Chris Patten ile İsveç eski Dışişleri Bakanı Anna Lindh "AB'nin Güney Kafkasya'yı daha fazla ihmal edemeyeceğini ve bölgedeki çatışmalara yönelik olarak daha etkin bir rol alması gerektiğini" belirten bir makale kaleme aldılar (Lynch 2003: 183-184). On yeni katılan üye ile katılım müzakerelerini sonuca bağlayan 12-13 Aralık 2002 tarihli Kopenhag Zirvesi'nde Doğu Komşuları ile ilişkiler konusu tekrar gündeme gelmiştir. 2003 yılında Gürcistan'da Gül Devrimi'nin gerçekleşmesi ile Güney Kafkasya AB gündeminde üst sıralara yükselmiştir. 7 Temmuz 2003'te Konsey, Birliğin Kafkasya politikalarının daha etkin bir şekilde yürütülebilmesi için Finli diplomat Heikki Talvitie'yi bölgeye Avrupa Birliği Kafkasya Özel Temsilcisi olarak atamıştır. Mart 2003 tarihli "Geniş Avrupa" başlıklı Komisyon belgesinde, sadece dipnotta "konumları itibariyle, şimdilik Güney Kafkasya bu girişimin coğrafi sınırları dışarısında yer almaktadır" ibaresi yer alırken, Güney Kafkasya ülkeleri nihai Komşuluk Strateji Belgesi'ne dâhil edilmişlerdir (European Commission 12 Mayıs 2004).

### **AB'nin Komşuluk Politikası Çerçevesinde Azerbaycan ile İlişkileri**

Komşuluk Politikası çerçevesinde AB, Güney Kafkasya ülkelerine yönelik olarak geleneksel bölgesel yaklaşımını devam ettirerek beş yıllık Eylem Planlarını Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan ile aynı tarihte imzalamıştır (14 Kasım 2006). Bu üç ülkeye yönelik eylem planlarının içerikleri de büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte, Azerbaycan'ın Avrupa Komşuluk Politikası'ndan beklentileri Ermenistan ve Gürcistan'ın beklentilerinden farklıdır. Gürcistan, Komşuluk Politikası'nı AB üyeliği sürecinde bir hazırlık dönemi olarak görmektedir. Ermenistan dış politikasında Rus-

ya'ya bağımlılığı dolayısı ile AB ile yakın siyasi ilişkiler kurmaya çalışmaktan ziyade ekonomik işbirliği konuları üzerinde odaklanmaktadır. Azerbaycan'ın ise AB komşuluk politikasına ve maddi getirilerine diğer iki komşusu kadar ihtiyacı yoktur. Azerbaycan ekonomisinin makroekonomik temelleri sağlam durumdadır. Önemli miktarda petrol ve doğalgaz kaynaklarına sahip olan Azerbaycan, Avrupa enerji pazarında güvenli bir şekilde yer almak istemekte ve bunu Komşuluk Politikası dışındaki kanallardan gerçekleştirmektedir. Nitekim AB ile Azerbaycan arasında enerji üzerine mutabakat muhtırası eylem planından bir hafta önce, 7 Kasım 2006'da imzalanmıştır ([http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou_azerbaijan_en.pdf) 15 Mayıs 2013).

Azerbaycan sahip olduğu petrol ve doğal gaz kaynaklarının yanı sıra, Orta Asya doğal gazının Avrupa'ya aktarılması açısından da AB için stratejik ülke konumundadır (Meister ve Vietor 2011). Nitekim Avrupa Komisyonu Başkanı Barroso ile Komiser Oettinger, Eylül 2011'de imzalanan, Türkmenistan'dan Azerbaycan yoluyla Avrupa'ya gaz taşıyacak olan Trans-Hazar Boru Hattı Anlaşması için Bakü'ye çok sayıda ziyarette bulunmuşlardır. Ocak 2011'de AB ve Azerbaycan arasında Güney Gaz Koridoru konusunda Bakü'de imzalanan Ortak Bildiriyle enerji alanında *stratejik ortaklık* konusunda önemli bir adım atılmıştır ([http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/strategy/doc/2011\\_01\\_13\\_joint\\_declaration\\_southern\\_corridor.pdf](http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/strategy/doc/2011_01_13_joint_declaration_southern_corridor.pdf) 15 Mayıs 2013). Bunu takiben Azerbaycan ve Türkiye Avrupa Birliği'ne gaz aktarımını sağlayacak olan Trans-Anadolu Boru Hattı'nın yapımını meclislerinde onaylamışlardır. Böylece Güney Enerji Koridoru'nun gerçekleştirilmesine bir adım daha yaklaşmış olup, bu konuda sadece Şah Deniz II Konsorsiyumunun AB pazarına yönelik olarak tercih ettiği rotaya ilişkin kararını vermesi beklenmektedir ([http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013\\_enp\\_pack/2013\\_progress\\_report\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_azerbaijan_en.pdf) 16 Mayıs 2013).

Azerbaycan dış ve güvenlik politikasında hem bölgesel güçler (İran ve Türkiye) hem de küresel güçler (ABD, AB ve Rusya) arasında denge politikası yürütmektedir. Azerbaycan için öncelikli dış politika konularının başında Ermenistan tarafından işgal edilmiş olan Yukarı Karabağ sorunu gelmektedir. AB'ye kısa veya orta vadede üye olmak gibi bir amaç taşımadığından AB'nin yumuşak gücü Azerbaycan üzerinde çok etkili değildir. AB'nin bölgesel politikasında Gürcistan ve Ermenistan'ın bulunduğu bir politika-



nın dışında kalmamak üzere Komşuluk Politikasında yer almaktadır. Azeri vatandaşlarının yaşam standartlarının Avrupa seviyesine çıkarılması ve Avrupa devletler topluluğunun bir parçası olarak algılanmak da Azerbaycan için önem taşımaktadır. Diğer taraftan Azerbaycan, AB'nin çeşitli bölgesel girişimlerine Ermenistan ile arasındaki ihtilaf yüzünden sıcak bakmamaktadır. AB ile imzalanan eylem planlarında da Güney Kafkasya'daki ülkelerin birbiriyle uyumlu bölgesel ortaklık beklentisi bulunmamaktadır. İleride de bahsedileceği gibi, bu durum en çok bölgedeki çatışmaların çözümü ve sınır ötesi işbirliği konularında görülmektedir.

### **Avrupa Birliği-Azerbaycan Eylem Planı**

Avrupa Birliği-Azerbaycan Komşuluk Politikası çerçevesinde kabul edilmiş olan Eylem Planı Temmuz 1999'da imzalanmış olan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmasını (OİA) temel almakta ve Azerbaycan ile reform gerektiren tüm kilit alanlarda işbirliği yapmak üzere kapsamlı ve iddialı bir çerçeve çizmektedir. Mayıs 2009'dan itibaren Azerbaycan, Avrupa Komşuluk Politikası'nın Doğu boyutunu oluşturan ve ikili ve çok taraflı ilişkilerin derinleştirilmesi temeline dayanan Doğu Ortaklığı programının içine alınmıştır. Bu program çerçevesinde *Ortaklık Anlaşması* görüşmeleri Temmuz 2010'da başlamış olup halen devam etmektedir.

Eylem Planı'nın giriş bölümünde, AB'nin Azerbaycan ile gittikçe artan yoğunlukta, işbirliğinin de ötesinde aşamalı olarak önemli derecede ekonomik entegrasyon ve derinleşen siyasi işbirliği içerisine girmek istediği belirtilmektedir. AB ve Azerbaycan bu fırsatı ilişkilerini derinleştirmek, istikrar, güvenlik ve refahı artırmak üzere değerlendireceklerdir. Bu yaklaşım ortaklık, ortak sahiplik ve farklılaşma üzerine kurulmuştur ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) 12 Mayıs 2013: 1).

Avrupa Birliği Komşuluk Politikası, AB üyesi ülkelerin ve Azerbaycan'ın egemenlik, toprak bütünlüğü ve uluslararası alanda tanınmış sınırlarının dokunulmazlığının karşılıklı olarak kabulü ve uluslararası ve Avrupa normları ve prensiplerinin yanı sıra siyasi, ekonomik ve kurumsal reformların etkili bir şekilde uygulanması üzerine kurulmuş olan iddialı hedefler ortaya koymaktadır. Taraflardan birisi tarafından söz konusu norm ve prensiplerin ihlal edilmesi Eylem Planı'nın yürütülmesinin derhal askıya alınması

sonucunu verecektir. Azerbaycan AB ile yoğunlaştırılmış siyasi, güvenlik ve ekonomik ilişkiler kurmaya, geliştirilmiş bölgesel ve sınır ötesi işbirliği-ne, çatışmaların önlenmesi ve çözümünde ortak sorumluluk almaya davet edilmektedir. İlişkilerin seviyesi Azerbaycan'ın ortak değerlere bağlılığına ve ortak olarak karar verilen öncelikleri uygulama kapasitesine bağlı olacaktır. Eylem Planı'nın süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Uygulanması, OİA'nın hükümlerinin yerine getirilmesine yardımcı olacak, Azerbaycan'ın AB yapılarına daha fazla entegre olma amacını destekleyecek ve teşvik edecektir ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) 12 Mayıs 2013: 1).

Plana göre, şimdiki ve bundan sonraki Eylem Planlarının uygulanması Azerbaycan yasalarının, AB norm ve standartları seviyesine ulaştırılmasını önemli ölçüde sağlayacaktır. Bu çerçevede, ticaret, yatırım ve büyümeyi teşvik edici potansiyele sahip ekonomik ve ticaretle ilgili kural ve düzenlemelerin benimsenmesi ve uygulanması üzerine kurulacak olan daha geniş ekonomik entegrasyonu sağlama hedefine yönelik sağlam temeller inşa edecektir. Ayrıca, ekonomik büyüme ve sosyal ahengi sağlayacak, fakirliği azaltacak, çevreyi koruyacak ve uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma hedefine katkıda bulunacak politikaların oluşturulması ve uygulanmasına yardımcı olacaktır. Azerbaycan ve AB, Eylem Planlarının uygulanmasında yakın bir şekilde işbirliği yapacaklar ve AB'nin Güney Kafkasya Özel Temsilcisi bu Eylem Planı'nın uygulanmasında kendi görev alanının içerisinde kalan konularda ilgili makamlara yardımcı olacaktır. ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) 12 Mayıs 2013: 2).

Avrupa Komşuluk Politikası'nın sağlamış olduğu yeni ortaklık bakış açıları; işbirliğinin ötesine geçerek önemli oranda entegrasyon sağlamak ve AB'nin iç pazarından pay almayı da içerecek şekilde Azerbaycan'ın, AB'nin kilit önemdeki politika ve programlarına katılımını sağlamak olarak ortaya konmuştur. Azerbaycan Eylem Planı'nda belirtilen öncelikli alanlar şunlardır:

1. Yukarı Karabağ sorununun barışçıl yollardan çözümüne katkı sağlamak,
2. Ülkede, uluslararası gereklilikler çerçevesinde adil ve şeffaf seçim süreci yoluyla demokrasinin güçlendirilmesi,
3. İnsan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve hukukun üstünlüğünün, Azerbaycan'ın uluslararası yükümlülüklerine (Ortaklık ve İşbirliği An-

laşması, Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, Birleşmiş Milletler) uygun şekilde güçlendirilmesi,

4. Yolsuzlukla mücadele edilerek özellikle iş ve yatırım ortamının geliştirilmesi,

5. Gümrüklerin faaliyetlerinin AB standartlarına göre geliştirilmesi ve modernleştirilmesi,

6. Ekonomik faaliyetlerin ayrıştırılması yoluyla dengeli ve sürdürülebilir ekonomik gelişmenin desteklenmesi, kırsal alanlarda kalkınmanın sağlanması, yoksulluğun azaltılması ve sosyal/bölgesel uyumun artırılması; çevrenin korunmasını da içerecek biçimde sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması,

7. Ekonomi ile ilgili mevzuatın ve idari uygulamaların uyumlulaştırılması,

8. Kasım 2004'te Bakü'de yapılan Bakanlar Konferansının amaçlarının gerçekleştirilmesi amacıyla AB-Azerbaycan enerji ikili işbirliği ile enerji ve enerjinin taşınması konusunda bölgesel işbirliğinin güçlendirilmesi,

9. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik alanında, sınır yönetimi de dahil olmak üzere, işbirliğinin geliştirilmesi,

10. Bölgesel İşbirliğinin güçlendirilmesi ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) 12 Mayıs 2013: 3-10).

Azerbaycan Eylem Planı çerçevesinde, AB ile Azerbaycan arasındaki işbirliğinin hedefleri, öncelikli alanlar ve bunların finansmanı Ülke Strateji Belgesi (2007-2013) ve Ulusal Program (2011-2013) başlıklı iki belgede ele alınmaktadır. Ülke Strateji Belgesi, Azerbaycanlı yetkililere danışılarak AB tarafından belli süreler için hazırlanmakta ve Azerbaycan'ın siyasi, ekonomik, sosyal ve kurumsal durumunu ele almaktadır ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) 13 Mayıs 2013). Ayrıca bu belgede, Azerbaycan'ın AB'ye yakınlaştırılması amacıyla ortaya konan temel işbirliği hedefleri, siyasi tepkileri ve öncelik alanları yer almaktadır ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) 12 Mayıs 2013). 2007-2013 tarihleri arasında kapsayan Azerbaycan Ülke Strateji Belgesi altı öncelikli alan belirlemiştir: siyasi diyalog ve reform, ekonomik ve sosyal reform, yoksulluğun azaltılması ve sürdürülebilir kalkınma, ticari alanda ve serbest piyasa ekonomisinde düzenleyici

reformlar, adalet, özgürlük ve güvenlik, enerji, ulaştırma, çevre, bilgi toplumu ve medya, insandan-insana iletişim ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) 13 Mayıs 2013).

2011-2013 yılları için hazırlanan Azerbaycan Ulusal Programı'nda belirtilen öncelikli hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla Avrupa Komşuluk Aracı çerçevesinde Azerbaycan'a toplam 122.5 milyon avroluk fon ayrılmıştır. 2007-2010 yılları için ayrılan fon miktarı 92 milyon avrodur. Mevcut dönem için öncelikli alanlar ve harcanan miktarlar şöyledir: demokratik yapıların oluşturulması ve iyi yönetim için 30.5-37 milyon avro, sosyo-ekonomik reform ve sürdürülebilir kalkınma, ticaret ve yatırım, düzenleyici yakınlaştırma ve reformlar için 43-49 milyon avro, enerji güvenliği, hareketlilik ve güvenlik alanında ortaklık ve işbirliği ile komşuluk politikasının uygulanması için 37-43 milyon avro. Ayrıca Azerbaycan Demokrasi ve İnsan Hakları İçin Avrupa Aracı gibi diğer tematik programlardan da faydalanmaktadır ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) (13 Mayıs 2013: 6-7).

### **AB-Azerbaycan Eylem Planı'nın Değerlendirilmesi**

AB ile Azerbaycan ilişkilerinin bütününde gözlemleneceği üzere, Komşuluk Politikası da pragmatik bir vizyon ile yönlendirilmektedir. Delcour ve Duhot'a göre, AB ile Azerbaycan'ın çıkarlarının ve değerlerinin örtüşmediği alanlarda (Hukukun üstünlüğü, iyi yönetim ve insan hakları alanında) Komşuluk Politikası'nda ya çok az ilerleme vardır ya da ilerleme görülmemektedir (2011: 42). Diğer taraftan, enerji konusu gibi karşılıklı işbirliğinin mümkün olduğu alanlarda ilerleme Avrupa Komşuluk Politikası dışında kaydedilmektedir.

AB ile Azerbaycan arasında Avrupa Komşuluk Politikası'nın Doğu Ortaklığı vizyonu çerçevesinde başlayan *Ortaklık Anlaşması* görüşmeleri Azerbaycan henüz Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne üye olmadığı için AB ile Azerbaycan arasında *Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Alanı* kurulmasını kapsamamaktadır. Bununla birlikte Azerbaycan'ın DTÖ'ne üyelik başvurusu olumlu bir gelişme olarak görülmektedir. Tarım alanında ve kanunların AB müktesebatı ile uyumlulaştırılması alanlarında ilerlemeler son derece sınırlıdır (Delcour ve Duhot 2011:42).

Azerbaycan ile AB arasında henüz Vize Serbestisi ve Geri Kabul Anlaşma-

sı imzalanmış değildir. Azerbaycan Dışişleri Bakan Yardımcısı Mahmud Mammadgüliyev Şubat 2013'de yapmış olduğu bir açıklamada AB'nin vize rejimini kolaylaştıran ve Azerbaycan'dan veya Azerbaycan yoluyla AB'ye yasa dışı yollardan giden göçmenlerin geri kabulünü sağlayacak anlaşmaların imzalanabilmesi için Mart 2011'de başlayan resmi görüşmelerin 2013 yılı sonu itibariyle tamamlanacağını belirtmiştir (Orujova 21 Mayıs 2013).

Hem Avrupa Güvenlik Strateji belgesinde, hem de Komşuluk Politikası dokümanlarında görüldüğü üzere, yakın çevresinde çatışmaların önlenmesi ve çözümü AB'nin temel amaçlarından birisidir. Bununla birlikte, bölgedeki çatışmaların çözümünde girişimler daha çok Özel Temsilci veya Avrupa Birliği Gözlem Misyonu tarafından gerçekleştirilmektedir. Komşuluk Politikası, ülkelerin iç politikasına yönelik reformları hedef alan ikili anlaşmalar üzerine inşa edildiği için komşu ülkelerin birbirleri ile ilgili sorunlarda ve bölgesel çatışmalarda etkili olamamaktadır. Komşuluk Politikası yüksek düzeyde diplomatik, siyasi ve askerî varlık gerektiren istikrar ve güven artırıcı önlemler programı için yeteri kadar donanımlı değildir. Bu çerçevede, Komşuluk Politikası'nın çatışmaların çözümü konusundaki etkisi ancak ülkelerin içerisindeki reformların ilerletilmesinde ve siyasi diyalogun geliştirilmesi konularında görülebilir. Dolayısıyla Azerbaycan, Komşuluk Politikası çerçevesinde Yukarı Karabağ sorununun çözümü konusunda beklediğini bulamamaktadır, bu da diğer işbirliği alanlarına olumsuz bir şekilde yansımaktadır.

## **Sonuç ve Öneriler**

Başlangıcından bu yana on yıl süre geçmiş olan Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde AB diğer komşu ülkelerle yaşadığı sorunların benzerlerini Azerbaycan ile de yaşamaktadır. AB'nin üyelik perspektifi sunmadığı durumlarda ülkelerdeki demokratik reformları sağlama ve ülkeleri kendi çıkarları etrafında şekillendirme hedefleri de istenen sonucu vermemektedir. Bu şartlar altında, AB'nin, en azından enerji tedarik güvenliği gibi hayati çıkarlarını ilgilendiren ülkelerle ilişkilerinde etkili olabilmesinin yegâne yolu çatışmaların çözümü konusunda daha aktif rol almasıdır. Nitekim Azerbaycan'ın da AB'den beklentisi, Komşuluk Politikası çerçevesinde ikili ilişkileri geliştirmekten ziyade, Yukarı Karabağ sorununun tarafsız bir şekilde daha etkin arabulucu rolü oynamaya başlamasıdır.

Azerbaycan topraklarının yüzde yirmisi Ermenistan'ın işgali altındadır ve bu gerçek AB ile her türlü ekonomik işbirliğinin ve yatırımın önünde engel teşkil etmektedir. AB'nin Gürcistan sorununda olduğu gibi Azerbaycan'ın da toprak bütünlüğünü desteklemesi beklenmekte fakat bu destek son derece sınırlı kalmaktadır. AB, Azerbaycan ile ilişkilerinde Komşuluk Politikası'nda sürekli dile getirildiği üzere güvenilir ve yakın bir ortak olduğunu, ancak Yukarı Karabağ sorunu konusunda Azerbaycan'ın Eylem Planı'nda belirtildiği üzere toprak bütünlüğünü destekleyen kararlar alıp, somut adımlar atarak gösterebilir. Bunun için ilk adımı temel çözüm mekanizması olarak kurulmuş olan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)'in Minsk sürecinde aktif yer alarak atabilir. Nitekim, Mart 2012'de Avrupa Parlamentosu'nun Dış İlişkiler Komitesi, AGİT'in Yukarı Karabağ sorununun çözümünden sorumlu Minsk Grubu'nda Fransa'nın yerinin AB ile değiştirilmesi konusunda bir tavsiyede bulunmuştur (European Parliament Committee on Foreign Affairs 28 Mart 2012). Bununla birlikte AB, üye ülkelerin kendi ulusal politikalarını AB'nin çıkarlarının üstünde tutmaları yüzünden Yukarı Karabağ sorununun çözümü konusunda hareket edemez durumdadır. Dolayısı ile AB'nin dış politikada etkili olabilmesinin yolu, kendi iç sorunlarını çözümlenebilmesinden geçmektedir. Sonuç olarak AB, ikili ve bölgesel platformda ne kadar kapsamlı politikalar üretirse üretsin, bölgesel çatışmaların çözümünde başarılı olamadığı sürece yakın çevresinde stratejik bir aktör olarak etkili olması mümkün olmayacaktır.

## Açıklamalar

- 1 Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları, AB ile ortak ülkeler arasında demokratik ilkeler ve insan hakları temeline dayanan siyasi, ekonomik ve ticari ilişkilerin kurulduğu hukuki çerçevelerdir. Her bir Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması AB ile muhatap devlet arasında imzalanan ve onaylanan on yıllık iki taraflı bir anlaşmadır. Daha fazla bilgi için bkz. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/cecca/pca/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cecca/pca/index.htm) (16 Nisan 2013).

## Kaynaklar

- Aral, Berdal (2007). "Making Sense of Anomalies in Turkish-EU Relations". *Journal of Social and Economic Research* 7 (1) : 99-120.

- Balfour, Rosa ve Alessandro Rotta (2005). “Beyond Enlargement: The European Neighbourhood Policy and Its Tools”. *The International Spectator* 40 (1): 7-20.
- Batt, Judy (Ekim 2003). “The EU’s New Borderlands”. *CER Working Paper*.
- Bretherton, Charlotte ve John Vogler (2006). *The European Union as a Global Actor*. Londra ve NewYork: Routledge.
- Council of the European Union (12 Aralık 2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brüksel.
- Council of the European Union (7 Mayıs 2009). “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit”. Brüksel. 8435/09 (Presse 78).
- Dannreuther, Ronald (2006). “Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy”. *European Foreign Affairs Review* 11: 183-201.
- Delcour, Laure ve Hubert Duhot (Mart 2011). “Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation”. *Natolin Research Papers*. Polonya: College of Europe Natolin Campus Publications.
- Emerson, Michael ve Marius Vahl (2002). “Europe’s Black Sea Dimension—Model European Nationalism, Prét-a-Porter”. *Europe’s Black Sea Dimension*. Ed. Terry Adams, Michael Emerson, Laurence Mee ve Marius Vahl. Brüksel: Centre for European Policy Studies (CEPS) ve Atina: International Center for Black Sea Studies (ICBSS). 1-35.
- European Commission (11 Mart 2003). “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament”. *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Brüksel. COM(2003) 104 final.
- European Commission (1 Temmuz 2003). “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament”. *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*. Brüksel. COM(2003) 393 final.
- European Commission (12 Mayıs 2004). “Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament”. *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper*. Brüksel. COM(2004) 373 final. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) (12 Nisan 2013)

- European Commission (11 Nisan 2007). “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament”. *Black Sea Synergy—A New Regional Cooperation Initiative*. Brüksel. COM (2007) 160 final.
- European Commission (3 Aralık 2008). “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council”. *Eastern Partnership*. Brüksel. COM (2008) 823 final.
- European Commission (1 Temmuz 2008). “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council”. *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*. Brüksel. COM(2003) 393 final.
- European Commission and Republic of Azerbaijan (13 Ocak 2011). “Joint Declaration on the Southern Gas Corridor”. [http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/strategy/doc/2011\\_01\\_13\\_joint\\_declaration\\_southern\\_corridor.pdf](http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/strategy/doc/2011_01_13_joint_declaration_southern_corridor.pdf) (15 Mayıs 2013).
- European Commission (20 Mart 2013). High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan, Progress in 2013 and Recommendations for Action*. Brüksel, SWD (2013) 88 final. [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013\\_enp\\_pack/2013\\_progress\\_report\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_azerbaijan_en.pdf) (16 Mayıs 2013).
- European Commission External Relations Directorate General, European Neighbourhood and Partnership Instrument. *Azerbaijan National Indicative Programme. 2011-2013*. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) (13 Mayıs 2013). ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) (13 Mayıs 2013)).
- European Council Presidency Conclusions (20 Haziran 2003). *Wider Europe-New Neighbourhood*. Selanik.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument. *Azerbaijan Country Strategy Paper 2007-2013*. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) (13 Mayıs 2013).
- European Parliament Committee on Foreign Affairs (28 Mart 2012). Report Containing the European Parliament’s Recommendations to the



- Council, the Commission and the European External Action Service on the Negotiations of the EU-Armenia Association Agreement (2011/2315 (INI). Rapporteur Tomasz Piotr Poreba.
- European Union and Republic of Azerbaijan (7 Kasım 2006). “Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership Between The European Union and the Republic of Azerbaijan in the Field of Energy”. [http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou_azerbaijan_en.pdf) 15 Mayıs 2013.
- EU/Azerbaijan Action Plan (14 Kasım 2006). [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) (12 Mayıs 2013).
- Kelley, Judith (2006). “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy”. *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 29-55.
- Kempe, Iris (6 Mart 2007). “What are the pillars of the “new Ostpolitik” during the German EU presidency?”. [www.caucaz.com](http://www.caucaz.com) (16 Mayıs 2013).
- Kochenov, Dimitri (2009). “The Eastern Partnership, the Union for the Mediterranean and the Remaining Need to Do Something with the ENP”. *CRCEES Working Papers*. WP2009/01.
- Lippert, Barbara (Temmuz/Ağustos 2007). “The EU Neighbourhood Policy-Profile, Potential, Perspective”. *Intereconomics*: 180-187.
- Lynch, Dov (Aralık 2003). “The EU: Towards a Strategy”. *The South Caucasus: A Challenge for the EU*. Ed. Dov Lynch. Chaillot Papers 65. Paris: Institute for Security Studies. 171-191.
- Lynch, Dov (2005). “The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy”. *The International Spectator* 40 (1): 33-43.
- Mayer, Sebastian (16 Nisan 2007). “Challenges of the EU’s New ‘Ostpolitik’ South Caucasus and Central Asia”. [www.caucaz.com](http://www.caucaz.com) (17 Mayıs 2013).
- Meier, Stefan ve Marcel Vietor (2011). “The Southern Gas Corridor and the Southern Caucasus”. *South Caucasus: 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert Stiftung. 335-353.

- Nuriyev, Elkhan (Temmuz 2007). "EU Policy in the South Caucasus: A View from Azerbaijan". CEPS Working Document No. 272. Brüksel.
- Orujova, Nigar (21 Mayıs 2013). "Azerbaijan, EU May Sign Readmission Agreement". *Azernews*. <http://www.azernews.az/azerbaijan/51696.html> (21 Mayıs 2013).
- Patten, Christopher ve Javier Solana (7 Ağustos 2002). *Wider Europe*. Danimarka Dışişleri Bakanlığına Mektup. Brüksel.
- Prodi, Romano (5-6 Aralık 2002). A Wider Europe-A Proximity Policy as the Key to Stability. 6. ECSA-Dünya Konferansında yapılan konuşma. Brüksel.
- Rumer, B. ve Jeffrey Simon (Nisan 2006). *Toward a Euro Atlantic Strategy for the Black Sea Region*. Institute for National Strategic Studies Occasional Paper 2. Washington DC. National Defense University Press.
- Smith, Karen (2005). "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy". *International Affairs* 81 (4):757-73.
- Steinmeier, Franz-Walter (2007). "Interaction and Integration-A New Phase of Ostpolitik: Globalization Demands Interaction, Not Isolationism". *Internationale Politik* (Spring). Berlin.
- TACIS Azerbaijan. <http://www.azerweb.com/en/program.php?id=136> (19 Mayıs 2013).
- Wissels, Rutger (27 Temmuz 2006). "The Development of the European Neighbourhood Policy". The New Neighbourhood Policy of the European Union. *Foreign Policy in Dialogue* 6 (19): 7-13.
- Zarembo, Kateyrna (12 Mart 2011) "The EU, Russia and the Eastern Partners: Who is the odd one out?". Institute of World Policy. <http://iwp.org.ua/eng/public/413.html> (13 Mayıs 2013).

# European Neighbourhood Policy and Azerbaijan: A Critical Evaluation

Emel G. Oktay\*

## Abstract

European Neighbourhood Policy (ENP) was launched by the European Union (EU) to use its soft power with the aim of providing stability and prosperity in its immediate periphery where it has no prospect of enlargement in the near future. This study aims to analyse whether the European Neighbourhood Policy has met the expectations with regard to EU-Azerbaijan relations. The main argument is that, although it has been functional since 2006, ENP has not delivered the desired results in EU-Azerbaijan relations. The solution of the Karabagh conflict as the most important security issue for Azerbaijan and securing gas and oil supplies for the EU had been managed through other mechanisms. The impact of ENP was also limited with regard to good governance and free trade promotion. This study first examines the features and basic documents of the ENP, then discusses specific programs designed for the *European Neighbours* such as Black Sea Synergy and Eastern Partnership. In the second part, European Union-Azerbaijan relations are examined with regard to the contents and results of EU-Azerbaijan Action Plan.

## Keywords

European Union, Azerbaijan, European Neighbourhood Policy (ENP), European Security Strategy (ESS), Black Sea Synergy, Eastern Partnership (EaP), Action Plans.

---

\* Assoc. Prof. Dr., Hacettepe University, Faculty of Economic and Administrative Sciences, Department of International Relations, - Ankara/Türkiye  
eoktay@hacettepe.edu.tr

## Европейская политика соседства и Азербайджан: критический обзор

Эмель Октай\*

### Аннотация

Европейская политика соседства – политика, разработанная Европейским союзом с целью обеспечения стабильности и процветания в ближайшем окружении стран, где нет перспективы расширения Союза и основанная на использовании мягкой силы. Эта работа призвана изучить цели и методы Европейской политики соседства, а также проанализировать ее функциональность в рамках отношений ЕС с Азербайджаном. Главным аргументом исследования является то, что несмотря на то, что Европейская политика соседства вступила в силу в 2006 году, она не дала желаемых результатов в ЕС-азербайджанских отношениях. В решении таких вопросов, как проблема Нагорного Карабаха, имеющей важное значение для Азербайджана, и доступ к энергетическим ресурсам, имеющей стратегическое значение для ЕС, задействованы другие механизмы. Ограничено влияние ЕС на Азербайджан в сфере эффективного управления и свободной торговли в рамках Европейской политики соседства. В первой части исследования изучены особенности и основные документы Европейской политики соседства, а также рассмотрены программы «Черноморская синергия» и «Восточное партнерство», разработанные применительно к странам Восточной Европы. Вторая часть работы посвящена отношениям ЕС с Азербайджаном в рамках Европейской политики соседства, а также анализу содержания и результатов Плана действий ЕС-Азербайджан.

### Ключевые слова

Европейский союз, Азербайджан, Европейская политика соседства, Европейская стратегия безопасности, Черноморская синергия, Восточное партнерство, планы действий.

---

\* доц. док. университет Хаджеттепе, кафедра международных отношений -Анкара/Турция  
eoktay@hacettepe.edu.tr