

RUSYA'NIN TAHIL KORİDORU ANLAŞMASI'NDAN ÇEKİLMESİ VE ANLAŞMANIN GELECEĞİ

YÜCEL ACER

SETA | ANALİZ

TEMMUZ 2023 · SAYI 392





RUSYA'NIN TAHIL KORİDORU ANLAŞMASI'NDAN ÇEKİLMESİ VE ANLAŞMANIN GELECEĞİ

YÜCEL ACER



COPYRIGHT © 2023

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik [fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.] yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

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

SETA Yayınları

ISBN: 978-625-8322-95-8

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

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

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

34050 Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Berlin

Kronenstraße 1, 10117 Berlin GERMANY

berlin@setav.org

SETA | Brüksel

Avenue des Arts 6, 1000 Bruxelles BELGIUM

Tel: +32 2 313 39 41

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
TAHIL KORİDORU ANLAŞMASI'NIN YAPILIŞI VE GELİŞİMİ	9
RUSYA'NIN TAHIL KORİDORU ANLAŞMASI'NDAN ÇEKİLMESİNİN GEREKÇELERİ	12
Rusya'nın Kendi Ürünlerini Satamadığı Gerekçesi	12
İhraç Edilen Gıda Ürünlerinin Yoksul Ülkelere Gitmediği Gerekçesi	16
SONUÇLAR VE ÖNGÖRÜLER	18

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 Anabilim 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* (Ege Deniz Sorunları ve Uluslararası Hukuk), *Uluslararası Hukukta Saldırı Suçu, Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi* ve *Uluslararası Hukuk: Temel Ders Kitabı* isimli kitapların da yazarıdır. ABD'de Hawaii Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doktora sonrası çalışmalar yapmış, Kara Harp Okulu, İzmir Ekonomi Üniversitesi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi ve Atılım Üniversitesi'nde de dersler vermiştir.

ÖZET

Bu analizde Rusya'nın Tahıl Koridoru Anlaşması'ndan çekilme kararı gerekçeleriyle birlikte ele alınmakta ve bu kararın küresel ölçekte meydana getireceği muhtemel etkiler üzerinde durulmaktadır.

Rusya-Ukrayna savaşının başlarında savaş şartları nedeniyle yaşanan sorunların başında küresel gıda krizi yer almıştır. Özellikle Ukrayna'da tarımsal üretimin sekteye uğramasının yanı sıra Ukrayna ve Rusya'dan ihraç edilecek tarımsal ürünlerin nakledilememesi bir yandan gıda kıtlığına diğer yandan da küresel gıda fiyatlarında keskin artışlara neden olmuştur. Bu durumdan en fazla yoksul ülkeler etkilenirken daha fazla etkilenme potansiyeli de ortaya çıkmıştır. Krizin daha fazla derinleşmesini önlemek adına Birleşmiş Milletler (BM) genel sekreteri ve Türk yetkililerin girişimi ile 22 Temmuz 2022'de İstanbul'da imzalanan Tahıl Koridoru Anlaşması önemli oranda küresel bir rahatlama sağlamıştır. Ancak anlaşmanın uygulandığı süre boyunca Rusya, kendi gıda ve gübre ticareti bağlamında yeterli faydayı sağlayamadığını ve Ukrayna'nın gıda ihracının ise ihtiyacı olan yoksul ülkelere ziyade zengin ülkelere gittiğini ileri sürerek anlaşmadan çekilme niyetini dile getirmiş ve en nihayetinde üçüncü uzatma süresinin bittiği 17 Temmuz 2023'te de anlaşmadan çekildiğini açıklamıştır. Rusya'nın öne sürdüğü gerekçelerin ne derece haklı olduğu ve ayrıca bu elzem anlaşmanın geleceğinin ne olacağına dair değerlendirmeler küresel gıda krizinin önlenmesi adına halen büyük öneme sahiptir.

GİRİŞ

Rusya-Ukrayna savaşı başlangıcından bu yana küresel ekonomik dengeler üzerinde derin olumsuz etkiler meydana getirerek başta gıda sorunu olmak üzere yaşanan sorunların daha da ağırlaşmasına yol açacak risk unsurları doğurmaya devam etmektedir. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Maliye Bakanı Janet Louise Yellen'in kısa süre önce ifade ettiği gibi dünya ekonomileri için yapılabilecek en iyi şey aslında bu savaşın durdurulması olacaktır.¹

Ancak savaş devam etmekte ve küresel ölçekte ciddi risklerle karşı karşıya bulunan sektörlerin başında insani yönüyle ön plana çıkan gıda sektörü yer almaktadır. Bunun nedeni ise Ukrayna ve Rusya Federasyonu'nun tarımsal gıda pazarlarında küresel oyuncular arasında yer almalarıdır. Ukrayna, küresel buğday ihracatı sıralamasında

10. sıradayken Rusya da önemli bir küresel tahıl üreticisi ve ihracatçısı konumundadır. İki ülke birlikte düşünüldüğünde ayçiçeği yağı ve tohumlarında küresel ticaretin yüzde 53'üne ve küresel buğday ticaretinin yüzde 27'sine sahiptir. Yine iki ülkenin birlikte buğday, mısır, arpa, kolza, ayçiçeği yağı ve tohum ithalatındaki payları Türkiye için yüzde 25,9; Çin için yüzde 23 ve Hindistan için yüzde 13'tür.

Öte yandan bu iki ülkeden tahıl ithalatına bağımlı olup da olumsuz etkilere en çok maruz kalanlar düşük gelirli ülkelerdir. BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) hesaplamalarına göre ortalama olarak en yoksul ülkelerin ithalat sepetinin yüzde 5'inden fazlası Ukrayna'da devam eden savaştan kaynaklanan bir fiyat artışıyla karşılaşması muhtemel ürünlerdir. Daha zengin ülkeler için bu pay yüzde 1'in altındadır.²

Rusya'nın Ukrayna'ya saldırısının başlangıcından bu yana geçen bir yılı aşkın sürede küresel gıda sektöründe yaşanan olumsuzlukların hafifletilmesi için küresel düzeyde çabalar harcanmış ve halen de devam etmektedir. Hem iki önemli gıdanın özellikle tahılın üreticisi olan Ukrayna ve Rusya'nın savaşıyor olmasından hem de bu iki ülkenin gıda ihracatı yolunun güvenli olmaktan çıkması nedeniyle yaşanan küresel gıda arzı kısıtlamalarının hafifletilmesi yolunda atılan önemli adım İstanbul'da imzalanan "Tahıl ve Yiyecek Maddelerin Ukrayna Limanlarından Emniyetli Sevki Girişimi Belgesi"³ ya da kısaca "Tahıl Koridoru Anlaşması"⁴ olmuştur. Başlan-

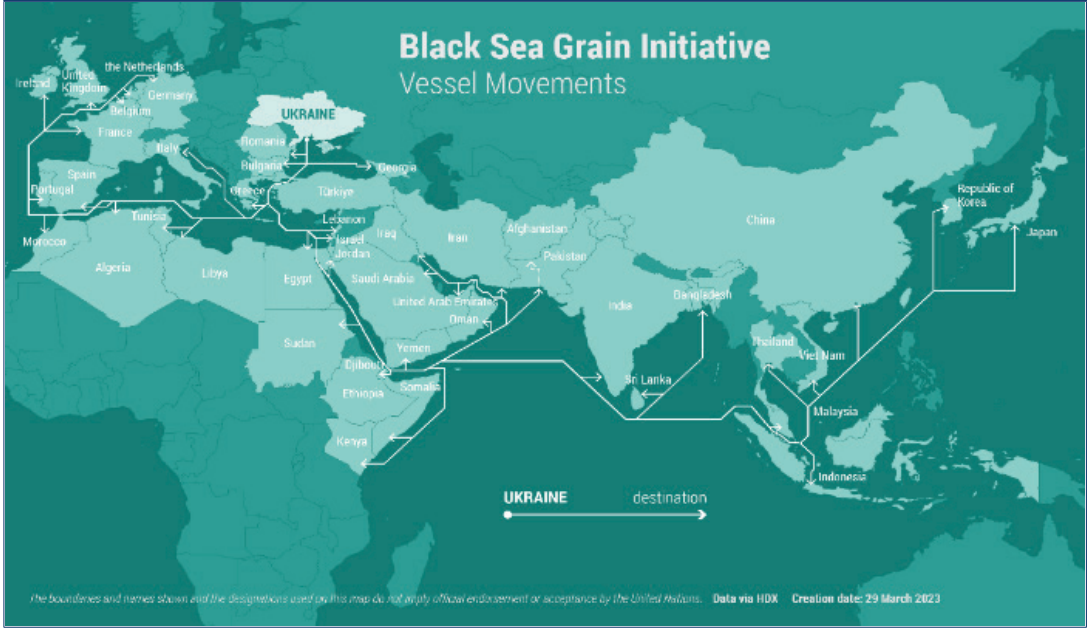
1 "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at Press Conference in Gandhinagar, India", U.S. Department of the Treasury, 16 Temmuz 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1617>, (Erişim tarihi: 26 Temmuz 2023).

2 "The Impact on Trade and Development of the War in Ukraine: UNCTAD Rapid Assessment", United Nations-UNCTAD, 16 Mart 2022, https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2022d1_en.pdf, (Erişim tarihi: 26 Temmuz 2023).

3 "Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports", United Nations, www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf, (Erişim tarihi: 26 Temmuz 2023).

4 Söz konusu belge uluslararası hukuk çerçevesinde bir anlaşma niteliğine sahip değilse de taraflar arasında bir mutabakatı temsil ettiğinden siyasi anlamda bir anlaşma olarak ifade edilebilecek niteliklere sahiptir.

HARİTA 1. KARADENİZ TAHIL KORİDORU GİRİŞİMİ GEMİ HAREKETLERİ (29 MART 2023)



Kaynak: "Update from the Office of the UN Coordinator for the Black Sea Grain Initiative", United Nations, Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre, 15 Temmuz 2023, www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/update-15-july-2023, [Erişim tarihi: 25 Temmuz 2023].

gıçta dört aylığına imzalanan anlaşma daha sonra üç kez uzatılmış ancak en son iki aylık uzatma süresinin dolduğu 17 Temmuz 2023'te Rusya anlaşmadan çekildiğini ilan etmiştir.⁵ Rusya tarafından yapılan açıklamada bir yılın sonunda bu anlaşmaların uygulanmasındaki ilerlemelerin hayal kırıklığına neden olduğu vurgulanarak anlaşmanın uzatılmasına itiraz edildiği, böylelikle güvenli seyrüsefer garantilerinin iptal edildiği, deniz insani yardım koridorunun daraltıldığı, Karadeniz'in kuzeybatısında geçici olarak tehlikeli bölge statüsünün yeniden oluşturulduğu ve İstanbul'daki Koordinasyon Merkezine katılımın durdurulduğu ifadelerine yer verilmiştir.

İlgili açıklamadan da anlaşıldığı gibi Rusya'nın Tahıl Koridoru Anlaşması'ndan çekilmesinin bazı somut gerekçeleri bulunmaktadır.

⁵ "Foreign Ministry Statement on the Istanbul Agreements", The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 17 Temmuz 2023, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1897157, [Erişim tarihi: 26 Temmuz 2023].

Rusya'nın öne sürdüğü gerekçelerin haklılığı ve bu elzem anlaşmanın geleceğinin ne olacağı küresel gıda krizinin önlenmesi adına halen büyük öneme sahiptir.

TAHIL KORİDORU ANLAŞMASI'NIN YAPILIŞI VE GELİŞİMİ

Savaşın ilk haftalarından başlayarak Ukrayna ve Rusya tahılının dünyaya ihracının önündeki engel olan Karadeniz'deki güvensiz ortamın giderilmesi için çaba gösterilmiştir. BM Genel Sekreteri Antonio Guterres'in verdiği destek ve Türkiye'nin cumhurbaşkanı düzeyinde devam ettirdiği yoğun diplomatik çabalar sonucunda 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 anlaşma,

Ukrayna ve Rusya'nın yanı sıra Türkiye ve BM yetkilileri tarafından da imzalanmıştır. Anlaşma dört ay boyunca geçerli olacak ve sonrasında yenilenebilecektir.

Tahıl Koridoru Anlaşması'nın amacı "Odessa, Çornomorsk ve Yuzhne limanlarından amonyak dahil olmak üzere tahıl ve ilgili gıda maddeleri ve gübre ihracatı için güvenli seyrüseferi kolaylaştırmak" olarak ifade edilmiştir.⁶ Türkiye ve BM anlaşmaya bir nevi garantör olarak imza atmıştır. Örneğin anlaşmada yer alan şu ifadelerle BM Genel Sekreteri Guterres'e bazı sorumluluklar yüklenmiştir:

Taraflar, BM genel sekreterinin bu girişimin müzakerelerini güvence altına almadaki rolünü kabul eder ve BM'nin insani misyonunun ilettilmesinde ve onun yetki ve yetkilerine tabi olarak uygulanmasında daha fazla yardımı talep eder.⁷

Ukrayna'nın Rusya'nın tarım ürünlerinin dahil edilmesine itiraz etmesine rağmen anlaşma Rus gıda ürünlerini de kapsamıştır. Ayrıca Tahıl Koridoru Anlaşması'nın imzalandığı gün BM ile Rusya arasında Rus gıda ve gübre ürünlerinin satışının desteklenmesine dair "Rusya Federasyonu ile BM Sekreterliği Arasında Rus Gıda Ürünleri ve Gübrelerinin Dünya Pazarlarına Ulaştırılmasına İlişkin Mutabakat Zaptı"⁸ da imzalanmıştır. Kısaca "BM-Rusya memorandumu" olarak isimlendirilebilecek bu belgeyle öncelikle "Rusya Federasyonu menşeli gübre üretimi için gerekli ham maddelerin (amonyak dahil olmak üzere) gıda ve gübrelerin küresel pazarlara engelsiz erişimini kolaylaştıracak bir süreç" oluşturulmasının amaçlandığı

6 Anlaşma metni, paragraf 3.

7 Anlaşma metni, paragraf 4.

8 "Memorandum of Understanding between the Russian Federation and the Secretariat of the United Nations on Promoting Russian Food Products and Fertilizers to the World Markets", News UN, https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/09/MOU_21_July_UN-Secretariat86.pdf, (Erişim tarihi: 26 Temmuz 2023).

belirtilerek bunun sağlanması için bazı somut adımların atılacağı ifade edilmiştir.

Tahıl Koridoru Anlaşması, Rus gıda maddelerinin ve gübresinin dünyaya güvenli ihracatını da kapsadığından küresel gıda kıtlığının ve gıda fiyatlarının azaltılmasına daha fazla katkı sağlayabilmiştir. Ayrıca ABD ve Avrupa Birliği (AB) de Rusya'ya uygulanan yaptırımların buğday, gübre ve diğer gıda ürünlerinin ticaretini kolaylaştıracak şekilde uygulanacağını kabul etmiştir.

Anlaşma ile Ukrayna'dan ihraç edilecek gıda ürünleri için üç güvenli koridor oluşturulmuş ve bunlar Ukrayna'nın Odessa, Pivdennyi ve Çornomorsk limanlarından başlayıp İstanbul Boğazı'na ulaşan koridorlar olarak belirlenmiştir. Anlaşmaya göre gıda yüklü gemiler, kılavuz gemiler aracılığıyla mayınlı limanlardan Karadeniz'e ulaşacak ve belirlenmiş rotalar üzerinden Karadeniz'den geçiş yapabilecektir. Ukrayna tamamen kendi denetiminde olan bu üç limandan ihracat yapabilecektir.

İstanbul'da oluşturulan Ortak Koordinasyon Merkezi, bu limanlardan gelen veya bu limanlara giden tüm ticaret gemilerinin güvenli geçişini koordine etmekten sorumlu olmakta ve tüm tarafların temsilcilerinden oluşmaktadır. Böylelikle tahıl koridorunu kullanan gemilerin kargolarının Türkiye tarafından oluşturulan noktalarda Rusya'nın da katılımıyla denetlenmesi sağlanmıştır. Böylelikle Ukrayna'ya yük almaya gidecek kargo gemilerinin silah ve askeri malzeme taşımalarının engellenmesi sağlanarak Rusya'nın bu husustaki çekinceleri giderilmiştir.

İlk aşamada Ukrayna, dünya pazarlarına yaklaşık 25 milyon ton buğday sevkiyatı yapmayı planlarken Rus lider Vladimir Putin ise ülkesinin 2022 sonuna kadar yaklaşık 50 milyon ton buğday ihraç edebileceğini ifade etmiştir.

Tüm bunlar sonucunda anlaşma, Karadeniz üzerinden gıda ihracatı için en ciddi engel olan güvenli güzergah eksikliğini ortadan kaldırarak

etkisini artıran küresel gıda krizlerini hafifletecek büyük bir adım olmuştur. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın ifadesiyle Tahıl Koridoru Anlaşması "Afrika'dan Ortadoğu'ya, Amerika'dan Asya'ya dünyadaki milyarlarca insanı bekleyen açlık tehlikesinin önünün alınmasına katkı" sağlamıştır. BM Genel Sekreteri Guterres ise bu anlaşmanın görev süresi boyunca gerçekleştirdiği belki de en önemli iş olduğunu belirterek Cumhurbaşkanı Erdoğan'a "ısrarlı çabaları" nedeni ile teşekkür etmiştir.

Belirtildiği gibi dört aylığına yapılan anlaşmanın süresi 22 Kasım 2022'de dolmadan önce anlaşmanın uzatılması için görüşmeler yapılmaya başlanmıştır. Yapılan açıklamalar göstermiştir ki süresi dolmakta olan anlaşmanın uzatılmasının önünü tıkayacak önemli sorunlar bulunmamaktadır.

Anlaşmanın en başından beri sürecin resmen ve fiilen içinde olan BM Genel Sekreteri Guterres'e ve Türk yetkililere bu aşamada 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 Zelenski ile görüşmüş ve görüşmelere bu ülkelerin savunma bakanları da katılmıştır. Akabinde Rusya anlaşmanın uzatılmasına rıza göstermiştir. Bu noktada Rusya, endişelerinin giderilmemesi durumunda anlaşmadan tamamen çekilme hakkını saklı tuttuğunu da beyan etmiştir. Türkiye'nin ev sahipliğinde gerçekleştirilen dördümlü görüşmeler neticesinde alınan karar doğrultusunda Karadeniz Tahıl Koridoru Anlaşması 19 Kasım 2022'den itibaren 120 gün süreyle uzatılmıştır.

Kasım'dan itibaren dört ay daha devam eden uygulama neticesinde anlaşmanın yapılışından beri Ukrayna limanlarından hareket eden yaklaşık 800'ün üzerinde gemiyle dünyanın çeşitli ülkelerine 25 milyon tona yakın gıda ihraç edilebilmiştir.

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

Tahıl Koridoru Anlaşması Karadeniz üzerinden gıda ihracatı için en ciddi engel olan güvenli güzergah eksikliğini ortadan kaldırarak küresel gıda krizlerini hafifletecek büyük bir adım olmuştur.

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 18 Mart 2023'te bir kez daha ancak bu sefer yalnızca iki aylığına uzatılmıştır. Cumhurbaşkanı Erdoğan konuya dair açıklamasında şu ifadelere yer vermiştir:

Bilindiği gibi Rusya ve Ukrayna'nın esir takaslarıyla birlikte savaştan sonraki en önemli uzlaşma konusu olan Tahıl Koridoru Anlaşması'nın süresi bugün itibarıyla bitiyordu. Her iki tarafla da yaptığımız görüşmeler sonunda 19 Mart'ta bitecek olan anlaşma süresinin uzatılmasını sağladık.⁹

9 "Tahıl Koridoru Anlaşması Uzatıldı", Voice of America, 18 Mart 2023.

Ukrayna, anlaşmanın süresinin bir yıllığına uzatılmasını istemiş ancak Rusya bazı gerekçeler öne sürerek Tahıl Koridoru Anlaşması'nın sadece altmış gün uzatılmasına itiraz etmediğini, bundan sonra uzatılabilmesi için ise bazı sorunların çözülmesinin beklendiğini bildirmiştir. Benzeri biçimde 18 Mayıs 2023'te süresi dolan mutabakat, Rusya'nın benzeri beyanları ile bir kez daha ve yine iki aylığına uzatılmıştır.¹⁰

Rusya, anlaşmadan çekilme gerekçesi olarak anlaşmanın amacının çarpıtıldığını ve gıda ürünlerinin ihtiyaç duyulan yoksul ülkeler yerine büyük ölçüde iyi beslenmiş ülkelere nakledildiğini ileri sürmektedir.

Bütün bu gelişmeler ve beyanlar açıkça göstermiştir ki anlaşma hassas bir denge üzerinde yürümüş ve yeni uzatma döneminde uzatılmama ihtimali ile karşı karşıya gelmiştir. Rusya'nın çekinceleri ve itirazlarının giderilmesi anlaşmanın bir kez daha uzatılmasının bir nevi ön şartı haline gelmiştir. Moskova yönetiminin daha önce de değinilen açıklamalarının somut yansımaları 17 Temmuz'da görülmüş ve Rusya anlaşmadan çekildiğini açıklamıştır.

Böylelikle Rusya Federasyonu, Karadeniz'in kuzeybatısında seyrüsefer için Rus güvenlik garantilerinin geri çekilmesi de dahil olmak üzere Karadeniz Tahıl Koridoru Girişimi'nin uygulanmasına son vermiştir. BM Genel Sekreteri Guterres'e göre Rusya bu anlaşmayı sona erdirme kararıyla, Rusya Federasyonu ile BM arasındaki mutabakat zaptının 1. fıkrasında ifade edildiği gibi "Ukrayna kontrolündeki Kara-

deniz limanlarından engelsiz gıda, ayçiçeği yağı ve gübre ihracatını kolaylaştırma" taahhüdünü de sonlandırmıştır.¹¹

RUSYA'NIN TAHİL KORİDORU ANLAŞMASI'NDAN ÇEKİLMESİNİN GEREKÇELERİ

Rusya anlaşmanın ilk dört ayının dolmasından hemen önce başlayarak günümüze değin bazı gerekçelerle anlaşmanın işleyişinden rahatsız olduğunu dile getirmiştir. Acaba bu tutum Moskova yönetiminin ilgisiz nedenlerle bir şekilde anlaşmayı sabote etme niyetinden mi kaynaklanıyor yoksa Rusya'nın ileri sürdüğü gerekçelerde haklılık payı var mı? Bu soruya net şekilde cevap verebilmek için öncelikle Rusya'nın gerekçelerinin neler olduğuna bakmak isabetli olacaktır.

Rusya'nın Kendi Ürünlerini Satamadığı Gerekçesi

Anlaşmanın ikinci kez uzatıldığı Mart 2023'te Rusya Dışişleri Bakan Yardımcısı Sergey Verşinin "Bundan sonraki duruşumuz, tarımsal ihracatımızın normalleşmesi konusunda sözde değil fiilen somut ilerleme kaydedilmesine bağlı olacaktır"¹² değerlendirmesinde bulunmuş ve banka ödemeleri, nakliye lojistiği, sigortalar, finansal faaliyetlerin çözülmesi ve Tolyatti-Odessa boru hattı üzerinden amonyak tedarikinin sağlanması gibi hususların bundan sonraki süreçte belirleyeceğini belirtmiştir.

¹¹ "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative", United Nations-General Secretary, 17 Temmuz 2023, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2023-07-17/secretary-generals-press-encounter-the-black-sea-initiative>, (Erişim tarihi: 26 Temmuz 2023).

¹² "Rusya, Tahıl Koridoru Anlaşmasının Sadece 60 Günlüğüne Uzatılmasına İtiraz Etmeyeceğini Açıkladı", Euronews Türkçe, 13 Mart 2023.

¹⁰ "Ukraine Black Sea Grain Deal Extended for Two Months", Reuters, 18 Mayıs 2023.

Verşinin resmi açıklamasında Ukrayna ürünlerinin ticari ihracatının istikrarlı bir hızda yürütülerek Kiev'e önemli kazançlar getirmesine rağmen Rus tarım ihracatçıları üzerindeki kısıtlamaların halen yürürlükte olduğunu bir kez daha vurgulamış; Washington, Brüksel ve Londra tarafından açıklanan gıda ve gübreler için yaptırım muafiyetlerinin esasen etkin olmadığını ifade etmiştir. Verşinin bu bağlamda Rusya'nın BM Genel Sekreteri Guterres tarafından önerilen İstanbul mutabakatlarının paket niteliğini de dikkate alarak 18 Mart'ta ikinci dönemi sona eren Tahıl Koridoru Anlaşması'nın sadece 60 gün uzatılmasına itiraz etmediğini bildirmiştir. Oysa Ukrayna anlaşma süresinin bir yılğına uzatılmasını istemiştir.

17 Temmuz'da yapılan resmi açıklamada Rusya anlaşmadan geri çekildiğini gerekçelerini ortaya koyarak beyan etmiştir.¹³ Rusya'ya göre ABD ve AB, suni kıtlıklar oluşturarak ve gayrimeşru tek taraflı yaptırımlar uygulayarak Rus tarım ürünlerini küresel pazarların dışına itip fahiş fiyatlar uygulamaktadır. Rusya-BM memorandumunun hiçbir zaman gerçekten işe yaramadığını, "Küresel Güney'in ihtiyaçları" adı altında samimi olmayan açıklamalarla yaptırımların gıda ve gübre ihracatına uygulanmadığı gibi gerçeğı yansıtmayan beyanlarla da Washington, Brüksel ve Londra'nın kısıtlamalar uygulamaya devam ettiğini ve yalnızca AB'nin Temmuz 2022'den bu yana beş yeni yaptırım paketi uyguladığını belirtmiştir.

Söz konusu açıklamada ayrıca Rus banka ödemelerinin, sigorta ve nakliye lojistiğıyle yedek parça tedarikinin ve yabancı varlıklarının tamamen bloke edildiğı vurgulanmış, Rusya'nın tarım ürünleri ve gübre üretimi için yedek parça ve ekipman ithalatının "çift amaçlı" mal ithalatı gerekçesiyle tamamen engellendiğı ifade edilmiştir.

13 "Foreign Ministry Statement on the Istanbul Agreements".

BM'nin himayesinde en fazla ihtiyaç duyan ülkelere hibe Rus mineral gübrelerinin gönderilmesinin çarpıcı bir örnek olduğı, bunun ilke olarak herhangi bir yaptırıma tabi olmaması gereken insani bir çaba olduğı gerçeğine rağmen bu girişimin duyurulduğı Eylül 2022'den bu yana Letonya, Estonya, Belçika ve Hollanda'ya 262 bin ton, Malavi'ye 20 bin ton ve Kenya'ya 34 bin ton olmak üzere yalnızca iki sevkiyat yapıldığı belirtilmiştir.

Roselkhozbank'ın SWIFT sistemine bağlanmadığı, BM Genel Sekreteri Guterres'in bir "iştirak" veya bankaya bağlı bir kuruluş için SWIFT'e erişimle ilgili bazı seçeneklere ilişkin ani ve son dakika önerisinin de temelde uygulanamaz olduğı ifade edilmiştir.

Son olarak her iki İstanbul anlaşmasında da belirtilen Tolyatti-Odessa amonyak boru hattının yeniden faaliyete geçmesiyle ilgili gelişmeler, Kiev ve Cenevre'nin taahhütlerine yaklaşımlarının samimi olmadığını gösterdiği, boru hattı üzerinden başka hususların pazarlığının yapılmaya çalışıldığı ve bu hedeflere ulaşamayan Kiev'in "boru yoksa sorun da yok" yaklaşımıyla 5 Haziran'da amonyak boru hattına sabotaj düzenliğı ifade edilmiştir. Rusya'ya göre Kiev'in kontrolündeki limanlar ve Rusya'nın Ukrayna'nın tahıl ihracatı için açtığı güvenli koridor, Karadeniz Tahıl Koridoru Girişimi'nin ruhuna ve lafzına aykırı olarak terör saldırıları için kullanılmıştır.

Sonuç olarak Rusya-BM mutabakat zaptında öngörülen beş sistematik hedeften hiçbirinin gerçekleştirilmediğı belirtilmiş, İstanbul anlaşmalarının bariz bir şekilde sabote edilmesi "insani gerekçesine uymayan Karadeniz girişimini sürdürme amacını boşa çıkarmaktadır" denilmiştir.

BM ile Rusya arasında Rus gıda ve gübre ürünlerinin satışının desteklenmesine dair kabul edilen mutabakat zaptı ya da bir başka ifadeyle

memorandumda¹⁴ öncelikle “Rusya Federasyonu menşeli gübre üretimi için gerekli ham maddelerin (amonyak dahil olmak üzere) gıda ürünü ve gübrelerin küresel pazarlara engelsiz erişimini kolaylaştıracak bir süreç” oluşturulmasının amaçlandığı belirtilerek bunun sağlanması için bazı somut adımların atılacağı kabul edilmiştir.

Bu adımlar ise şu şekilde özetlenebilir:

- Rusya'nın bu ürünlerinin ihtiyacı olanlar için temin edilmesi, Rusya Federasyonu'nun da engelsiz gıda ihracatını kolaylaştırması
- Ukrayna'nın kontrolündeki Karadeniz limanlarından ayçiçeği yağı ve gübrelerin kesintisiz ulaşımının kolaylaştırılması
- BM genel sekreterinin; finans, sigorta ve lojistik sektörlerinde çıkabilecek engellerin giderilmesi de dahil olmak üzere Rusya Federasyonu menşeli gübre üretmek için gerekli amonyak gibi ham maddelerin ve gıda ürünleri ve gübrelerin dünya pazarlarına engelsiz ve şeffaf erişimini kolaylaştırma çabalarını sürdürmesi

Genel sekreter ayrıca Rusya menşeli gübre üretimi için gerekli (amonyak gibi ham maddeler dahil olmak üzere) gıda ve gübre gibi maddelerin Rusya Federasyonu'na uygulanan önlemlerden etkin şekilde muaf tutulması için ilgili makamları ve özel sektörü devreye sokmaya çalışacaktır.

Memorandumun bizzat ifade ettiği gibi bu belge, bir uluslararası anlaşma olmamakla ve uluslararası hukuk bağlamında herhangi bir hak veya yükümlülük oluşturmamakla beraber taraflardan bu iyi niyet belgesindeki yükümlülükleri yerine getirmeleri beklenmelidir.

Rusya uzun süreden beri memorandumda belirtilen iyileştirmelerin yerine getirilmediğini ifade etmektedir. Batılı ülkeler Rusya'nın tarım

ürünlerinin satışını yaptırım dışında tutmalarına rağmen Moskova, yürürlükteki daha geniş kısıtlamaların nakliye firmalarını, uluslararası bankaları ve sigortacıları üreticileriyle iş yapmaktan caydırdığını belirtmektedir. Rusya, devlete ait tarım bankası Rosselkhozbank'ın SWIFT hızlı ödeme sistemine yeniden bağlanmasını istemiş ancak bu talep üzerinde uzlaşmamıştır.¹⁵

Belirtilen bir başka husus amonyak tedariki konusudur. Tahıl Koridoru Girişimi aynı zamanda amonyak da dahil olmak üzere gübre ihracatını da öngörmüş olmasına rağmen bu çok az bir miktar dışında gerçekleşmemiştir. Rusya gübre ihracatını gerçekleştirmek için inşa edilen Tolyatti-Odessa boru hattının 7 Haziran'da meydana gelen patlama ile devre dışı kalmasından Ukrayna'yı sorumlu tutmuştur. Yapılan açıklamada bunun bir sabotaj olduğu ve “Kuzey Akım doğal gaz boru hatları patlaması modeline göre tasarlandığı” iddia edilerek her iki sabotaj eyleminin arkasında aynı güçlerin bulunduğu ima edilmiştir. Tolyatti-Odessa amonyak boru hattı, Rusya'nın Tolyatti kentinden amonyak (yaygın olarak kullanılan bir gübre) tedarikini dünya çapında teslimat için gemilere yüklediği Ukrayna'nın Odessa Limanı'na taşımak için kullandığı bir hattır.¹⁶ Girişim kapsamındaki amonyak ihracatı, Rusya'daki Tolyatti'den Ukrayna'nın Yuzhne kentindeki Pivdennyi Limanı'na giden amonyak boru hattının yeniden başlamasına bağlı olacaktır.¹⁷

Bu ve benzeri engellerin de etkisiyle Rusya'nın gerçekten de anlaşmanın başında öngördüğü gıda ve gübre ürünlerini satamadığı anlaşılmaktadır. BM Genel Sekreteri Guterres de “Rus gıda ve gübre ürünlerinin dış ticaretinde devam eden bazı engellerin farkındayım” diyerek bu du-

¹⁴ “Memorandum of Understanding between the Russian Federation and the Secretariat of the United Nations on Promoting Russian Food Products and Fertilizers to the World Markets”.

¹⁵ “Ukraine Grain Deal: What has Happened to Food Prices since It Ended?”, BBC, 20 Temmuz 2023.

¹⁶ Elena Teslova, “Russia Says ‘No Grounds’ for Extension of Black Sea Grain Deal”, Anadolu Agency, 5 Temmuz 2023.

¹⁷ “Update from the Office of the UN Coordinator for the Black Sea Grain Initiative”.

rumu teyit etmiş gözükmektedir. Bu bağlamda Genel Sekreter Guterres, Rusya Devlet Başkanı Putin'e Karadeniz girişimini yaşatmak için bir öneri mektubu da göndermiştir.¹⁸ Guterres, Rusya Tahıl İhracatçıları Birliği ve Rusya Gübre Üreticileri Birliği tarafından yapılan açıklamalara dayanarak mutabakat zaptının imzalanmasından bu yana ve Rusya Federasyonu tarafından alınan önlemler de dikkate alındığında; Rus tahıl ve gübre ticaretinin yüksek sayılabilecek ihracat hacimlerine ulaştığını, Rus ihracatının tam toparlanmaya yaklaşırsa da istikrar kazanmakta olduğunu ifade etmiştir.¹⁹

Guterres ticareti kolaylaştırmanın en zorlu alanlarının bazılarında dahi adımlar atıldığını, ABD yaptırımlarının sınır ötesi doğası ışığında özellikle önemli olan ABD Genel Lisansı 6B ve 6C, özellikle sigorta piyasası için önemli olan gıda ve gübre ticareti ve finansmanına ilişkin iki BK Genel Lisansı ve AB'nin sağladığı kolaylıklar ve dokuzuncu yaptırım paketindeki derogasyon gibi kolaylıkların verilmesine yardımcı olduğunu, SWIFT dışında JPMorgan Chase aracılığıyla Rus Rosselkhozbank için ısmarlama bir ödeme mekanizması oluşturduklarını belirtmiştir.²⁰ Amerikan bankası JPMorgan Chase veya Afrika İhracat-İthalat Bankası aracılığıyla gıda ve gübre ödemelerini işleme koymak gibi önerilen diğer planlar ise başarısız olmuştur.²¹

Bu bağlamda Genel Sekreter Guterres, Rusya Devlet Başkanı Putin'e gönderdiği mektupta BM'nin kısa bir süre önce Rosselkhozbank'ın bir yan kuruluşunun SWIFT'e yeniden erişim sağlamasına olanak tanıyan somut bir teklife aracılık ettiğini ve bu teklifin siyasi geçerliliğini destekleyen temel unsurun mevcut

düzenlemeler dahilinde uygulanabilmesi olduğunu ifade etmiştir.²²

Guterres bu düzenleyici çerçevelerin yanı sıra bankacılık ve sigorta sektörlerine dair çözümler bulmak için özel sektörle kapsamlı iş birliği yapıldığını, Temmuz 2022'den bu yana düşen navlun ve sigorta oranları da dahil olmak üzere ticaret koşullarının kademeli olarak normalleşmesinin sağlandığını, nihayetinde Rus limanlarına dökme gemi limanı ziyaretlerinin de çoğunlukla sabit kaldığını ve Afrika'daki ihtiyaç sahibi çoğu ülkeye insani gübre bağışlarının kolaylaştırıldığını, Rusya tarafından sunulan orijinal listedeki donmuş varlıkların yüzde 70'inden fazlasına tekabül eden varlıkların blokesinin kaldırılması için kilit Rus gübre gruplarıyla yakın bir şekilde çalışıldığını ifade etmiştir.²³

Rusya'nın talepleri belirli ölçülerde yerine getirilmeye çalışılsa da Moskova yönetimi halen özellikle yaptırımların dolaylı etkisinin tamamen ortadan kaldırılmadığını düşünmektedir.

Görüldüğü gibi Rusya'nın talepleri belirli ölçülerde yerine getirilmeye çalışılmıştır. Ancak Rusya halen özellikle yaptırımların dolaylı etkisinin tamamen ortadan kaldırılmadığını düşünmektedir. Moskova'nın iddiasına göre Batı yaptırımları –Rusya'nın tarımsal ihracatını açıkça hedef almamakla beraber– Rusya'nın ödemelerini yapmasının ve lojistik ve sigorta sektörlerindeki blokajlar nedeniyle kendi tahıllarını ve gübrelerini ihraç edebilmesinin önünde bir engel olarak durmaktadır.²⁴

18 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

19 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

20 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

21 "Ukraine Grain Deal: What has Happened to Food Prices Since It Ended?".

22 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

23 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

24 "Russia Says Sanctions are a Barrier to Black Sea Grain Deal Renewal", Reuters, 13 Şubat 2023.

Ancak Rusya'nın bu tutumunun anlaşmanın devamını sağlama gerekçesi üzerinden yaptırımların etkisini genel olarak olabildiğince azaltmayı amaçladığı da ifade edilebilir. Bu durum anlaşmanın devamı açısından Rusya'nın bazı beklentilerinin ise ilgisiz olduğunu göstermektedir. Yine de bu durum Rusya'nın gıda ve gübre ihracının önünde duran ve çoğunluğunun yaptırımlardan kaynaklandığı belli olan bazı kısıtlayıcı hususların daha da hafifletilmesinin gerekli olduğunu göstermektedir.

İhraç Edilen Gıda Ürünlerinin Yoksul Ülkelere Gitmediği Gerekçesi

Rusya, Tahıl Koridoru Anlaşması'nın üç kez uzatıldığı her tarih öncesinde olduğu gibi anlaşmadan çekildiğini açıkladığı en son durumda da anlaşmanın amacının çarpıtıldığını ve gıda ürünlerinin ihtiyaç duyulan yoksul ülkeler yerine büyük ölçüde "iyi beslenmiş ülkeler"e nakledildiğini ileri sürmektedir.²⁵

Rusya anlaşmadan çekilmesine dair açıklamasında²⁶ Ukrayna'nın ekilebilir arazisinin önemli bir kısmının (17 milyon hektardan fazla) Cargill, DuPont ve Monsanto gibi Batılı şirketlere ait olduğunu, sözde insani hedeflerin aksine Ukrayna gıda ihracatının neredeyse anında tamamen ticari bir temelde işlem gördüğünü ve sonuna kadar Kiev ve Batılı temsilcilerinin çıkarlarına hizmet etmek için kullanıldığını belirtmiştir.

Rusya; ihraç edilen toplam 32,8 milyon ton gıdanın yaklaşık yüzde 80'i (26,3 milyon ton) –AB de dahil olmak üzere– yüksek ve orta üst gelir grubundaki ülkelere sevk edildiğini, özellikle Etiyopya, Yemen, Afganistan, Sudan ve Somali

gibi düşük gelirli ülkelerin yüzde 3'ten az (yani 922 bin 92 ton) gıda alabildiğini belirtmiştir.

Nihayetinde imalı ifadelerle Rusya "Ukrayna gıdalarını kara koridorlarından ihraç etmek gibi seçenekleri olan Batılı ülkelerin böyle bir durumda, ucuz ve düşük kaliteli tahıllar nedeniyle Avrupalı yerel çiftçilerin protestolarına maruz kalacaklarını ve bunu gerçekten önemsiyorlarsa bu ülkelerin açlıkla mücadelede bahsetmek yerine Ukrayna tahılını satın alarak ihtiyacı olan ülkelere göndermeye başlayabileceklerini" belirtmiştir.

Söz konusu iddiaların gerçeği ne derece yansıttığının anlaşılması için öncelikle rakamların gözden geçirilmesi ve sonrasında bir değerlendirme yapılması isabetli olacaktır. Bu bağlamda Tahıl Koridoru Anlaşması ile hangi ürünlerin nerelere ihraç edildiğine bakılması gerekmektedir.

İhraç edilen ürünlerin başında yaklaşık 17 milyon ton ile mısır yer almaktadır. Listenin ikinci sırasında 9 milyon ton ile buğday yer alırken ardından 2 milyon ton ile ayçiçeği, 1,7 milyon ton ile ayçiçeği yağı, 1,3 milyon ton ile arpa, 1 milyon ton ile kolza tohumu, 802 bin ton ile soya, 222 bin ton ile ayçiçeği tohumu, 113 bin ton ile kanola, 73 bin ton ile bezelye, 3 bin 300 ton ile bitkisel yağ, 2 bin 800 ton ile buğday kepeği paletleri ve 2 bin ton ile karışık bitki gelmektedir.

Anlaşmanın uygulanmaya başlamasından bugüne kadar ihracı yapılan yaklaşık 33 milyon ton gıdanın²⁷ 14 milyon tonu (yüzde 43) gelişmiş ülkelere, 19 milyon tonu (yüzde 57) gelişmekte olan ülkelere sevk edilmiştir. Dünya Bankası'nın gelir grubu sınıflandırmasına göre değerlendirildiğinde ise 14 milyon tonu (yüzde 43) üst gelir grubunda bulunan ülkelere, 12 milyon tonu (yüzde 37) üst-orta gelir grubunda bulunan ülkelere, 6 milyon tonu (yüzde 17) alt-orta gelir

²⁵ Teslova, "Russia Says 'No Grounds' for Extension of Black Sea Grain Deal".

²⁶ "Foreign Ministry Statement on the Istanbul Agreements".

²⁷ "Data: Black Sea Grain Initiative", United Nations-Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre, 20 Temmuz 2023, <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/data>, (Erişim tarihi: 25 Temmuz 2023).

grubundaki ülkelere ve 1 milyon tonu (yüzde 3) da düşük gelir grubundaki ülkelere gitmiştir.²⁸

17 milyon ton ile en fazla ihraç edilen ürün olan mısırın 8 milyon tonu gelişmiş ülkeler, 9 milyon tonu ise gelişmekte olan ülkeler tarafından ithal edilmiştir. Orta düşük ve düşük gelirli ülkelere ise ihraç gerçekleştirilmemiştir. İhraç edilen yaklaşık 9 milyon ton buğdayın ise 3 milyon tonu gelişmiş ülkelere, 6 milyon tonu da gelişmekte olan ülkelere sevk edilirken yalnızca 1 milyon tonu düşük gelirli ülkelere gitmiştir.²⁹

Anlaşma kapsamında en önemli iki üründen mısırın yüzde 90'ı ve buğdayın yüzde 60'ı yüksek ve orta üst gelirli ülkelere (yani mısırın yüzde 10'u ve buğdayın yüzde 40'ı düşük ve orta-düşük gelirli ülkelere) ihraç edilmiştir. 2017 ve 2021 toplam ihracatları karşılaştırıldığında anlaşma, düşük gelirli ülkelere Ukrayna'nın önceki ticaret modelleriyle aynı oranı, ancak yüksek veya orta-üst gelirli ülkelere daha yüksek bir oranı sağlamış durumdadır.³⁰ Bölgesel düzeyde ele alındığında tahıl ve diğer gıda maddelerinin yüzde 46'sı Asya'ya, yüzde 40'ı Batı Avrupa'ya, yüzde 12'si Afrika'ya ve yüzde 1'i de Doğu Avrupa'ya olmak üzere üç kıtada kırk beş ülkeye ihraç edilmiştir.

Temmuz 2023 itibarıyla BM Dünya Gıda Programı'nın bu yılki buğday tahıl alımlarının yüzde 80'ini Tahıl Koridoru Anlaşması üzerinden Ukrayna'dan sağladığı kaydedilmektedir. Bu rakamlar 2021 ve 2022 yıllarında yüzde 50 oranlarında olduğundan Tahıl Koridoru Girişimi'nin

uygulama süreci boyunca bu oranın artış gösterdiği görülmektedir. Girişimin Temmuz 2022'de başlamasından bu yana Dünya Gıda Programı Afganistan, Cibuti, Etiyopya, Kenya, Somali, Sudan ve Yemen'deki açlığın giderilmesine yardımcı olmak için bu ülkelere toplam 725 bin 167 ton buğday sevk etmiştir.³¹

Bu rakamları değerlendirmeden önce Tahıl Koridoru Anlaşması'nın amacının insani mi yoksa ticari mi olduğu üzerinde durmak faydalı olacaktır. Anlaşma metninde amacın "Odessa, Çornomorsk ve Yuzhne limanlarından amonyak dahil olmak üzere tahıl ve ilgili gıda maddeleri ve gübrelere ihracatı için güvenli seyrüseferi kolaylaştırmak" olduğu belirtilmiştir.³² Dolayısıyla amacın, savaş öncesinde olduğu gibi gıda ihracının yapılabilmesinin sağlanması olduğu söylenebilir.

Nitekim BM Genel Sekreteri Guterres yaptığı açıklamada amacın sadece insani değil ticari de olduğu ve ticari ihracatın küresel faydalarının da çok büyük olduğunu vurgulamıştır.³³ Bununla birlikte Guterres, Tahıl Koridoru Anlaşması'nın amacının üç Ukrayna deniz limanından ihracatı kolaylaştırmak olduğunu ifade etmiş ve Ukrayna'dan gelen mahsullerin, nüfusunun bir kısmının gıda güvensizliği yaşadığı ülkeler de dahil olmak üzere dünyanın her yerine satıldığını, ilk varış noktalarında işlenebilir ve yeniden ihraç edilebilir olduğunu, bununla birlikte zengin veya yoksul herhangi bir ülkeye ihracata, küresel piyasaları sakinleştirmeye ve gıda fiyatlarındaki enflasyonu hafifletmeye yardımcı olduğunu belirtmiştir.

28 İthalat yapan yüksek gelirli ülkeler: Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Umman, Portekiz, Güney Kore, Romanya, Suudi Arabistan, İspanya, Hollanda, Birleşik Arap Emirlikleri ve İngiltere. İthalat yapan orta yüksek gelirli ülkeler: Bulgaristan, Çin, Gürcistan, Irak, Ürdün, Libya, Malezya, Tayland ve Türkiye. İthalat yapan orta düşük gelirli ülkeler: Cezayir, Bangladeş, Jibuti, Mısır, Hindistan, Endonezya, İran, Kenya, Lübnan, Fas, Pakistan, Sri Lanka, Tunus ve Vietnam. Düşük gelirli ülkeler: Afganistan, Sudan, Etiyopya, Somali, Yemen. Detaylı bilgi için bkz. "Data: Black Sea Grain Initiative".

29 "Data: Black Sea Grain Initiative".

30 "Update from the Office of the UN Coordinator for the Black Sea Grain Initiative".

31 "Update from the Office of the UN Coordinator for the Black Sea Grain Initiative".

32 Bkz. Anlaşma metni, par 3.

33 BM genel sekreterinin basın açıklaması için bkz. "One Year of the Black Sea Initiative: Key Facts and Figures", UN News-Global Perspective Human Stories, 10 Temmuz 2023, https://news.un.org/en/story/2023/07/1138532?_gl=1*6nd28b*_ga*NTU5MzEzODQwLjE2MDIwNzE3NjY.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY4OTg0MzQzMy41LjEuMTY4OTg0MzQzNC4wLjAuMA.. (Erişim tarihi: 27 Temmuz 2023).

Genel Sekreter Guterres ayrıca Tahıl Koridoru Anlaşması kapsamında Dünya Gıda Programı tarafından en yoksul ülkelere hibe edilmek üzere alınan gıda ürünlerinin önceki dönemlere nispeten artış da gösterdiğini de belirtmiştir. Temmuz 2023 itibarıyla Dünya Gıda Programı'nın girişim kapsamında küresel buğday tedarikinin yüzde 80'ini Ukrayna'dan tedarik ettiğini, bu oranın 2021 ve 2022'de yüzde 50 olduğunu vurgulamıştır.³⁴

Guterres çatışma, iklim değişikliği, enerji fiyatları ve benzeri nedenlerle gıda üretiminin ve satışının kesintiye uğradığı bir zamanda, Tahıl Koridoru Anlaşması ve Rusya ile imzalanan memorandum sayesinde Mart 2023'ten bu yana gıda fiyatlarının yüzde 23'ten fazla düşmesine yardımcı olduğunu da vurgulamıştır.³⁵

Bütün bu veriler ve unsurlar birlikte değerlendirildiğinde ihraç edilen gıda ürünlerinin nispeten çok azının yoksul ülkelere gittiği görülmektedir. Ancak bu durumu Tahıl Koridoru Anlaşması'nın işleyişindeki temel bir sorun olarak görmek de makul değildir. Zira anlaşmanın asıl gayesi, önceden yapılan ihracatın rutin bir şekilde devam etmesini sağlamak olarak görülmelidir. Yoksul ülkelere gıdanın uygun bir miktar ve fiyatta ulaşması ya da gıda hibe miktarlarının artırılması daha geniş bir küresel meseledir. Ayrıca gıda ihracatının rutin bir şekilde yapılabilmesinin küresel düzeyde gıda miktarı ve fiyatlarının istikrara kavuşmasını sağlamasıyla yoksul ülkelere de dolaylı olarak olumlu yansımalarının olacağı belirtilmelidir.

SONUÇLAR VE ÖNGÖRÜLER

Rusya'nın kendi açısından önemli gördüğü ve bu analizde değinilen bazı gerekçelerle Tahıl Koridoru Anlaşması'ndan çekilmesi sonucunda Karade-

niz üzerinden gıda sevkiyatı halihazırda durmuştur. Yapılan resmi açıklamalarda da belirtildiği gibi Rusya çekilmekle kalmayıp kendisi dışında koridorun işlemesine müsaade etmeme niyetini taşımaktadır.³⁶ Nitekim geçtiğimiz günlerde bu senaryoyu konu alan bir tatbikat gerçekleştirdiği basına yansımıştır.³⁷

Anlaşma, hayati gıda kaynaklarının pazara büyük oranda yeniden girmesine imkan vermiş, Ukraynalı çiftçilere üretim ve hasat konusunda bir miktar öngörülebilirlik sağlamış ve önemli nakliye hatlarının yeniden canlanmasını temin etmiştir. Anlaşmanın sona ermesinin meydana getireceği gıda kaynağı eksikliği milyonlarca insanın özellikle de en yoksulların yaşamları üzerinde zincirleme etkiler doğuracak; sağlık, eğitim ve sosyal uyum alanlarında yoksul kesimleri sert bir şekilde vuracaktır.³⁸ Bu durum gıda kıtlığı ve yüksek gıda fiyatlarından en ağır şekilde olumsuz etkilenecek yoksul ülkeler için derin bir gıda krizi oluşturma potansiyeli taşımaktadır. Zira BM Genel Sekreteri Guterres'in de ifade ettiği gibi Tahıl Koridoru Anlaşması'nın işlememesi bazıları için gıdayı ucuza temin etme meselesi değil ölüm kalem meselesidir. Bu tehdit altında yüz milyonlarca insan açlıkla karşı karşıya gelecektir.³⁹

Ancak durum tamamen umutsuz da gözükmemektedir. Ukrayna'nın gıda ürünlerinin yanı sıra Rus gıda ve gübre ürünlerinin sevkiyatı için çeşitli senaryolar yoğun şekilde tartışılmaktadır. Bir yandan Rusya yeni bir "güzergah" üzerinde çalıştıklarını açıklarken⁴⁰ diğer yandan Ukrayna da başka güzergahlar (örneğin Tuna Nehri'ndeki limanlardan sevkiyat) üzerinde durulduğunu be-

34 "One Year of the Black Sea Initiative: Key Facts and Figures".

35 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

36 "Foreign Ministry Statement on the Istanbul Agreements".

37 Rusya: Karadeniz Filosu, Gerçek Mühimmatla Yüzey Hedeflerine Roket Atma Tatbikatı Yaptı", Euronews Türkçe, 21 Temmuz 2023.

38 "One Year of the Black Sea Initiative: Key Facts and Figures".

39 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

40 "Rusya'dan Tahıl Koridoru için Yeni Karar", Dünya Bülteni, 21 Mart 2023, <https://www.dunyabulteni.net/asya/rusya-dan-tahil-koridoru-icin-yeni-karar-h554209.html>, (Erişim tarihi: 27 Temmuz 2023).

yan etmektedir.⁴¹ Hatta Ukrayna, Rusya'nın çekilmesine rağmen Tahıl Koridoru Anlaşması'nın oluşturulacak bir uluslararası askeri gücün koruması altında devam ettirilmesini dahi önermiştir.

Ancak daha makul senaryo Rusya'nın anlaşmaya geri dönmesini sağlamak olacaktır. Bu analizde yapılan değerlendirmeler bu ihtimalin de mümkün olduğunu göstermektedir. Zira Rusya'nın talepleri belli oranda Tahıl Koridoru Anlaşması'nın sınırlarını aşsa da üzerinde uzlaşamayacak hususlar değildir. Ödeme sistemlerinin belli oranda aktive edilmesi, yoksul ülkelere daha çok gıda hibesinin sağlanması gibi çözümler halen mümkündür. Kaldı ki bu hususlarda benzeri etkiler doğuracak birçok başka yöntem de müzakere edilebilir.

ABD ve Batılı ülkeler tarafından yapılan açıklamalar da genel tercihin Rusya'nın anlaşmaya dönmesinin sağlanması olduğunu göstermektedir. ABD Dışişleri Bakanı Antony Blinken bu husustaki en son açıklamasında Türkiye'yi liderlik etmeye çağırırken⁴² Dışişleri Bakanı Hakan

Fidan, Rusya'nın masaya yeniden oturmasını sağlamanın amaç edinilmesi gerektiğini beyan etmiştir.⁴³ Genel Sekreter Guterres de bu yöndeki çabalarının devam edeceğini dile getiren kararlı açıklamalar yapmıştır.⁴⁴

Nitekim Kremlin Sözcüsü Dmitri Peskov da yaptığı açıklamasında "Rusya'nın taleplerinin yerine getirilmesiyle anlaşmanın uygulanmasına derhal geri dönelecektir" demiştir.⁴⁵ Rusya'nın anlaşmadan çekildiğine dair açıklamada ise "Şayet Batılılar Karadeniz Girişimi'ne gerçekten değer veriyorlarsa, Rus gübresi ve gıdası üzerindeki yaptırımları kaldırma taahhütlerini yerine getirmeyi ciddi olarak düşünürler ve verilen sözler ve güvenceler yerine somut sonuçlar elde edilecek şekilde getirilir ise Rusya anlaşmayı yeniden işletmeye hazırdır" ifadelerine yer verilmiştir.⁴⁶

43 Muhammet Tarhan ve Faruk Hanedar, "Dışişleri Bakanı Fidan: Tahıl Anlaşması için Rusya'nın Masaya Getirilmesi Gerektiğine İnanıyoruz", Anadolu Ajansı, 22 Temmuz 2023.

44 "Secretary-General's Press Encounter on the Black Sea Initiative".

45 Rob Picheta, Mick Krever ve Anna Chernova, "Russia Pulls out of Ukraine Grain Deal, in Potential Blow to Global Food Supplies", CNN, 17 Temmuz 2023.

46 "Foreign Ministry Statement on the Istanbul Agreements".

41 "Ukrayna'nın Gıda Krizine Çözüm Noktası: Tuna Nehri", Türk Deniz Medya, 18 Temmuz 2023, <https://turkdeniz.com/ukraynanin-gida-krizine-cozum-noktasi-tuna-nehri>, (Erişim tarihi: 27 Temmuz 2023).

42 Mücahit Oktay, "Blinken, Türkiye'nin, Tahıl Anlaşmasında 'Tekrar Liderlik Rolünü Üstlenmesini' İstedi", Anadolu Ajansı, 21 Temmuz 2023.

RUSYA'NIN TAHIL KORİDORU ANLAŞMASI'NDAN ÇEKİLMESİ VE ANLAŞMANIN GELECEĞİ

YÜCEL ACER

SETA | ANALİZ

Rusya kendi açısından önemli bazı gerekçelerle Tahıl Koridoru Anlaşması'ndan çekildiğini açıklamıştır. Rusya'nın çekilmesiyle Karadeniz üzerinden gıda sevkiyatı halihazırda durmuş vaziyettedir. Yapılan resmi açıklamalardan anlaşıldığı üzere Moskova yönetimi anlaşmadan çekilmekle kalmayıp kendisi dışında koridorun işlemesine müsaade etmeme niyetini de taşımaktadır.

Anlaşmanın sona ermesinin meydana getireceği küresel gıda krizi, milyonlarca insanın yaşamları üzerinde zincirleme etkiler oluşturarak sağlık, eğitim ve sosyal uyum alanlarında ağır sonuçlar doğurma potansiyeli taşımaktadır. Krizin sonuçları gıda kıtlığından ve yüksek gıda fiyatlarından ağır şekilde etkilenecek yoksul ülkeler için çok daha ağır olacaktır.

Ancak mevcut durumun tamamen umutsuz olduğunu söylemek şu aşamada doğru değildir. Zira Ukrayna'nın gıda ürünlerinin yanı sıra Rus gıda ve gübre ürünlerinin sevkiyatı için çeşitli senaryolar yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Bir yandan Ukrayna ve Rusya yeni bir çözüm için farklı yollar üzerinde çalıştıklarını ifade ederlerken diğer yandan BM ve Türkiye de anlaşmayı canlandırma çabalarını diplomatik yollarla yoğun bir şekilde sürdürmektedir.

www.setav.org

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN • BRÜKSEL