

Brexit Bağlamında Afrika Bütünleşmesinin Geleceği

Bahar Dilşa Kavala, AFRİKAM Müdür Yardımcısı

'Afrika Günü' yurt dışında ve yurt içinde çeşitli etkinliklerle coşkulu bir biçimde kutlandı. O zamanki adıyla Afrika Birliği Teşkilatının kuruluşu vesilesiyle her yıl 25 Mayıs'ta kutlanan bu gün, kıtanın bütünleşmiş, müreffeh ve barışçıl bir Afrika vizyonunu gerçekleştirmek yolunda kaydettiği başarılar ve aşılması gereken engellerin değerlendirilmesi için de bir fırsat olarak görülüyor.

Bu vesileyle Afrika Birliği'nin birlik ve bütünleşme sürecine tarihsel olarak bakarak şu anki durumun resmini çekmek ve kıtanın en önemli partnerlerinden biri olan Avrupa Birliği ile ilişkilerinin ve Birliğin yaşadığı Brexit travmasının bu sürece olası etkilerine değinmek yerinde olacaktır.

Bağımsızlık Sonrası Bütünleşme Girişimleri

Afrika Birliği Teşkilatı'nın kurulduğu 25 Mayıs 1963'te sayısı otuz iki olan bağımsız Afrika ulusu, hemen kıtasal ölçekte bir birlik kurulması ile birliğe doğru yavaş adımlar atılmasını savunan iki kampa ayrılmıştı. Bunun sonucunda da iki kampın üzerinde uzlaştığı Afrika Birliği Teşkilatı kuruldu. Kaynağını Afrika halklarının kölelik ve sömürgeciliğe karşı mücadelesinden alan pan-afrikanizm ideoloji ve hareketi çerçevesinde yeni bağımsızlıklarını kazanan Afrika uluslarının "egemenlik ve toprak bütünlüğü ile devredilemez bağımsız varoluş hakkına saygı" ilkesine dayanan, yerel ve ulusal kimliklere dayalı federatif bir birlik amaçlanıyordu.

Afrika Birliği Teşkilatının kurulmasını müteakip bir dizi bölgesel entegrasyon anlaşması da imzalandı. Bu bölgesel anlaşmalar kapsamında, yüksek gümrük duvarlarının ardında kurulan ekonomik toplulukların ileride sağlanacak Afrika Birliği'nin yapı taşları olacağı düşünülüyordu. 1991'de imzalanan Abuja Antlaşması'nı takiben Afrika'da kurulan ikinci dalga bölgesel topluluklar ise mal, işgücü ve sermaye piyasalarının bütünleşmesinin nihayetinde parasal ve mali birliğe varacağı, daha derinleşmiş ve Avrupa Birliği modelinde bir bütünleşme anlayışını benimsiyordu.

2002 yılında bu organizasyon, Afrika'nın bütünleşmesini ve küresel ekonomiye entegre olmasını sağlayacak, karşı karşıya olduğu ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları ele alacak bir yapıya ihtiyaç duyulduğu gerekçesiyle Afrika Birliği'ne dönüştürüldü.

Bu süreçte Afrika Birliği'nin bütçesinin %80'inden fazlasının Avrupa Birliği tarafından karşılanması, kurumsal yapısının Avrupa Birliği ile paralelliği, Afrika'da lineer bütünleşme modeli çerçevesinde ekonomik bütünleşme adımlarını atan bölgesel toplulukların varlığı nedeniyle Avrupa Birliği'nin Afrika için bir model olduğu ve Avrupa Birliği ile müzakereleri yürütülen Ekonomik Ortaklık Anlaşmalarının bu bütünleşmeyi güçlendireceği söylemi hakim oldu.

Afrika'da Alt Bölgesel Bütünleşme Girişimleri

Afrika Birliği çerçevesinde kıtasal bütünleşme girişimleri yanında Afrika'daki bölgesel toplulukların da önemli adımlar attığını tespit edebiliyoruz. Afrika'nın ilk serbest ticaret alanı olan ve ortak pazar olmayı hedefleyen Doğu ve Güneydoğu Afrika Ortak Pazarı (COMESA) güçlü bir kurumsal yapı tesis ederek gümrük birliği aşamasına geçerken mal, hizmet, sermaye ve işgücünün üyeleri arasında serbest dolaşımını sağlamak amacıyla kurulan Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu (ECOWAS), kişilerin serbest dolaşım ve yerleşme hakkını öngören bir protokolü uygulamaya koydu. Gümrük birliği olarak kurulan Güney Afrika Gümrük Birliği (SACU) ortak politikalar alanında da adımlar atarken, bir serbest ticaret alanı kuran Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (SADC), hizmetlerin serbestleştirilmesi yönünde önemli aşamalar kaydetti. 2005'te gümrük birliğini, 2010'da ortak pazarı kuran ve 2013'te parasal birlik protokolünü imzalayan Doğu Afrika Topluluğu (EAC) ise Afrika'da en başarılı bütünleşme örneği olarak gösteriliyor.

Bu bölgesel toplulukların sayıca çokluğu ve kimi zaman bir Afrika ülkesinin aynı anda birden fazla bölgesel topluluk üyesi olması kıta genelinde bütünleşme önünde bir sorun olarak değerlendirilse de 2015 yılında Johannesburg'da Kıtasal Serbest Ticaret Alanı oluşturmaya yönelik müzakerelerin başlamasının ilan edilmesi, Afrika kıtasında bütünleşme çabaları açısından Avrupa Birliği modeline dayanan olumlu bir gelişme olarak karşılandı.

Haziran 2015'te ise Sharm El Sheikh'de düzenlenen ve COMESA, EAC ve SADC'yi biraraya getiren zirvede, Kahire'den Cape Town'a 26 ülkeyi içeren ve kıtanın en geniş serbest ticaret anlaşması olan "Üçlü Serbest Ticaret Anlaşması"nın imzalanması, Afrika'da oyunu değiştirecek bir gelişme oldu. Ölçek ekonomileri sayesinde bölgesel entegrasyonu ve Afrika'nın dünyanın geri kalanı ile ticaretini artırması beklenen bu girişim, Afrika'nın Kıtasal Serbest Ticaret Alanı yaratma hedefini gerçekleştirmesi için de bir sıçrama tahtası olarak değerlendiriliyor.

Afrika'da bütünleşme yolunda son dönemdeki bir diğer önemli gelişme de Temmuz 2016'da başlatılan Afrika Birliği elektronik pasaport uygulaması oldu. Bu uygulama Afrika Birliği üyelerinin 50 yıllık eylem planını ortaya koydukları Gündem 2063 kapsamında malların, hizmetlerin ve kişilerin kıta genelinde serbest dolaşımını hedefi doğrultusunda atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir. Şu an için yalnızca Afrika Birliği üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanları, dışişleri bakanları ve Afrika Birliği üye devletleri daimi temsilcilerinin yararlanabileceği bu uygulamanın, 2025 yılı itibarıyla tüm Afrika Birliği üye ülke vatandaşlarını kapsayacak hale getirilmesi öngörülmüyor.

Bütünleşme Yolundaki Engeller

Ekonomik entegrasyon yolunda kaydedilen bu gelişmelere rağmen önemli sorunlar da bulunuyor. Örneğin Avrupa Birliği ile gümrüklerin karşılıklı olarak kaldırılmasını müzakere eden bu bölgesel topluluklar, kendi içlerinde çok sayıda istisna listesine sahip olup SACU dışında daha henüz sorunsuz işleyen bir gümrük birliğinin varlığından bahsetmek mümkün değil.

Ayrıca sonuçları açısından da bu entegrasyon modelinin başarısızlığı çokça tartışılıyor. Afrika'da %16 düzeyinde olan bölge içi mevcut ticaret, potansiyelin ve hedeflenenin çok altında yer alıyor. Bunun nedenleri arasında sanayisi gelişmemiş partnerler arasında tamamlayıcılığın düşük düzeyde olması, çeşitli altyapı sorunları ve lojistik sıkıntılar ile ulaşım, telekomünikasyon ve finans gibi hizmetlerin bu kapsamın dışında tutulmasının katma değerini düşük olmasına yol açması gösteriliyor.

Yukarıda bütünleşmenin en önemli adımlarından biri olan kişilerin serbest dolaşımını sağlayacak olumlu bir gelişme olarak değerlendirilen Afrika pasaportunun ise 2016 yılı itibarıyla nasıl uygulanacağına dair henüz bir takvim çizelgesi bulunmadığını unutmamak lazım. Bu nedenle 2025 yılı gerçekçi bir hedef gibi görünmüyor.

Ayrıca bu uygulamanın halihazırda mevcut olan göç ve güvenlik tehditlerine ilişkin kaygıları artırdığını da söylemek mümkün. Özellikle Güney Afrika, Kenya ve Nijerya gibi daha fazla ekonomik ve siyasi mülteci çekebilecek ülkeler açısından sınır ötesi suç şebekeleri ve yabancı düşmanlığının körüklenmesi gibi kaygıları azımsamak mümkün değil. Zira Afrika'da ekonomik nedenlerle kentlerde yoğunlaşmış milyonlarca göçmen var ve bu tür hareketler, Afrika ülkeleri içinde ciddi toplumsal sıkıntılara yol açabiliyor.

Kıtasal ölçekte bütünleşme yolunda atılan adımlara gelince bunun hem Afrika içinde hem de bölgenin dünyanın geri kalanı ile ticaretini ve Afrika'ya yönelik doğrudan yabancı yatırımları artırarak ekonomik kalkınmayı sağlayacağı ileri sürülüyor. Bununla birlikte tek tek Afrika ülkelerine bakıldığında Nijerya veya Güney Afrika gibi gelişmiş ekonomiye sahip ülkeler egemenliklerinin bir kısmını devretmekte isteksiz davranabilirken daha küçük ülkeler de büyük komşularının sanayi ürünlerinin pazarlarını ele geçirmesinden kaygı duyuyorlar.

İkili ve Bölgelerarası Angajmanların Etkileri

Bu gelişmelerin 2015 Aralık ayında Nairobi'deki Dünya Ticaret Örgütü Bakanlar Konferansında Doha Kalkınma Gündemi'nin sürdürülemezliğinin anlaşılmasının ardından küresel ticaret müzakerelerine çok taraflı yaklaşımın büyük ölçüde sonuna geldiği bir dönemde yaşandığını da unutmamak lazım. Afrika'nın kendi içinde bütünleşme çabaları devam ederken dünya genelinde ikili ve bölgelerarası bütünleşme hareketleri hızla sürüyor. Asya Pasifik bölgesinden on ülke ile ABD ve Kanada'yı içeren Trans Pasifik Ortaklığı (TPP) Anlaşması, Afrika ülkelerinin küresel ticari çıkarlarını kısa vadede doğrudan olumsuz etkileyecek olmasa dahi örneğin Vietnam'ın TPP kapsamında ABD'ye tekstil ihracatını artırması halinde Etiyopya, Tanzanya ve Kenya gibi Afrika Büyüme ve Fırsat Yasası (AGOA) kapsamında ABD'ye ihracatını artırmak isteyen ülkeler olumsuz etkilenebilecektir.

Bununla birlikte ABD, Afrika ülkelerinden belirli ürünlerin ABD'ye tek taraflı gümrüksüz ihracatına izin veren AGOA'yı 2025 yılına kadar uzatırken Avrupa Birliği, karşılıklılık ilkesi çerçevesinde Afrika pazarlarını Avrupa menşeli ürünlere açacak Ekonomik Ortaklık Anlaşmalarını tüm Afrika ülkelerine kabul ettirmeye çalışıyor. Bu Anlaşmaların yürürlüğe girmesi halinde, Afrika ülkelerinin kendi içinde bölgesel entegrasyonunu da artırarak küresel ekonomiye entegre olmalarını ve kalkınmalarını sağlayacağı söyleminin yanında pek çok Afrikalı yetkili ve sivil toplum kuruluşu tarafından bu anlaşmaların aslında kalkınmayı olumsuz etkileyeceği, Avrupa birliği'nin kendi entegrasyon modelini empoze ederek Afrika'daki mevcut bölgesel bütünleşme çabalarını baltaladığı ileri sürülüyor. Avrupa Birliği ülkelerinin Afrika'ya yönelik yatırımlarının Çin ve diğer yükselen ekonomiler karşısında ciddi rekabetle karşılaştığı bir dönemde hammadde kaynaklarının korunmasının en önemli önceliği olduğu söylemini farklı bağlamlarda da dile getirdiği bir ortamda, Afrika ülkeleri açısından ciddi gelir kayıpları pahasına eşitsiz bir ekonomik ilişki yapısının sürdürülmeye çalışıldığı iddia edilerek eleştiriliyor.

Tüm bu tartışmalara rağmen 1 Ekim 2016'ya kadar Ekonomik Ortaklık Anlaşmalarının imzalanmaması halinde, Silahlar Dışında Herşey girişimi çerçevesinde en az gelişmiş ülke statüsündeki Afrika ülkelerinin Avrupa Birliği pazarına gümrüksüz ve kotasız erişim hakkı devam ederken, bunun dışında kalan Afrika ülkelerinin malları gümrük vergisine tabi tutulmaya başlanacak. Böyle bir durumdan ötürü ciddi gelir kayıplarına uğrayabilecek Afrika ülkelerinin söz konusu anlaşmaları imzalama aşamasına yaklaştığı bir noktada, Brexit'in Avrupa Birliği ile ilişkiler üzerinden Afrika bütünleşmesini nasıl etkileyeceği önemli bir soru işareti olarak karşımıza çıkıyor.

Haziran 2016'da Güney Afrika Kalkınma Topluluğu ile Ekonomik Ortaklık Anlaşması imzalamış olan Avrupa Birliği'nin Doğu Afrika Topluluğu üyesi ülkeler ile imzaladığı Anlaşmanın ise 18 Temmuz 2016'da Kenya'daki 14. UNCTAD Konferansı vesilesiyle onaylanması bekleniyordu. Ancak Tanzanya Dışişleri Bakanı'nın Brexit 'çalkantısı' üzerine, Tanzanya'nın ulusal çıkarlarını ve henüz yeni gelişmeye başlayan yerli sanayisini korumak amacıyla Anlaşmayı onaylamayacağını söylemesi şok etkisi yarattı. On üç ECOWAS üyesinin imzaladığı ve yine Ekim 2016'dan önce onaylanması gereken Anlaşmaya direnen Nijerya'da ise en son 16 Ağustos'ta sivil toplum kuruluşlarınca düzenlenen AB/ECOWAS Ekonomik Ortaklık Anlaşması üzerine Sosyal Eylem toplantısında

olduğu gibi eleştirilerin daha yüksek sesle dile getirildiğini ve medyada daha geniş yankı bulmaya başladığını görüyoruz.

Brexit'in etkisi

Afrika için başarılı bir kıtasal bütünleşmenin modeli olarak gösterilen Avrupa Birliği'nde egemenlik kaybı kaygıları ve Birlik üyeliğinin iç politikada yaşanan sıkıntıların nedeni olarak gösterilmesinin yol açtığı Brexit, Avrupa genelinde de milliyetçi akımların yükselmesinin bir göstergesi olarak değerlendiriliyor. Bunun Afrika için anlamı nedir?

Brexit'in Afrika'nın Avrupa Birliği ile olan ilişkilerini nasıl etkileyeceği henüz belli olmamakla birlikte diğer Birlik üyesi ülkelerin Brexit'e verecekleri yanıt ve bu ortamda Avrupa Birliği'nin kendi bütünleşmesinin nasıl bir model doğrultusunda ilerleyeceğine yönelik tartışmaların Afrika'nın geleceğini belirlemek açısından önem taşıyacağını söylemek mümkün. Brexit'in Afrika'ya etkisine ilişkin yapılan bazı değerlendirmeler Afrika ekonomileri üzerine kısa vadeli etkilerine odaklanırken, diğerleri Brexit'in Avrupa Birliği modeline dayanan Afrika Birliği'nin çözülmesine dahi yol açabileceğini ileri sürüyor. Brexit'le birlikte önümüzdeki dönemde Afrika için Avrupa Birliği modeline dayalı bir bölgesel bütünleşmenin kalkınma problemlerinin çözümü açısından işlevselliğinin daha güçlü sorgulanmaya başlanması mümkün.

Küresel ekonomi ve politikadaki belirsizliği ortaya koyan Brexit'in ardından Afrika ülkelerinin daha da ulusalcı ve korumacı bir yaklaşım benimseyebileceği ve Afrika'daki bütünleşme çabalarının ardındaki ivmenin yavaşlayabileceği ileri sürülüyor. Ancak Afrika'da bölgesel bütünleşmenin Avrupa Birliği'nden çok öncesine uzanan bir tarihi olduğunu unutmamak lazım. 1910 yılında kurulan SACU'dan daha da geriye gidildiğinde, Güney Afrika'da 15 ve 19. yüzyıllar arasında ilk bölgesel ticaret ağlarının kurulduğuna tanık oluyoruz. Ayrıca Afrika'daki bütünleşme süreçleri de, kendi içinde Brexit benzeri deneyimlere sahip. Bağımsızlık sonrası Doğu Afrika ulusları Kenya, Uganda ve Tanzanya'yı içeren bir federasyon kurmuş, Doğu Afrika Topluluğu, 1977'de dağılan bu oluşumdan alınan derslerle kurulmuştu.

Afrika kıtasının bağımsızlık sonrası bütünleşme çabalarında Pan-Afrikan bir ulusalcılığın etkili olduğundan bahsetmiştik. Brexit ışığında Afrika ülkelerinin daha yoğun bir ulusalcılığa yönelip yönelmeyeceği ve nasıl bir bölgeselleşme modeli takip edeceğinde, Avrupa'daki iktisadi modele ilişkin tartışmaların ve sonuçlarının önemli bir etkisi olacaktır. Ayrıca bugüne kadar bölgesel angajmanlarını ileri sürerek Türkiye ile serbest ticaret anlaşması imzalamaktan kaçınan Afrika ülkelerinin Brexit sonrası küresel mal talebi ve emtia fiyatlarında düşüşün beklendiği ve Sahra Altı Afrika'daki büyüme tahminlerinin %2,5'a gerilediği bir dönemde, Avrupa Birliği dışındaki partnerlerle ikili anlaşmalara önem vermeye başlaması Türkiye açısından da pek çok fırsatın önünü açabilecektir.