



the Hollings Center

for international dialogue

## Diyalog Raporu

### Yeni Nesil Diyalogu: Irak'ın Dış Politika ve Ekonomik Zorlukları

Mart 2013

Suriye'deki iç savaş ve Orta Doğu'nun çeşitli ülkelerinde yaşanan geçiş dönemi dikkatleri Irak'tan uzaklaştırdı. Ancak bu esnada Irak da siyasi ve ekonomik açıdan kritik günlerden geçmekteydi. Irak'ın bölgesel güç olabilme potansiyeli, iç politikasındaki belirsizlikler, ayrışmalar ve ülkeyi nasıl bir geleceğin beklediğine dair tartışmalar sonucunda gölgede kaldı.

Irak, dış politikasında, iç dinamiklerini ve nüfus çeşitliliğini nasıl lehine bir faktöre çevirebilir? Irak ekonomisi petrole bağımlı mı kalacak yoksa petrol gelirlerinin yarattığı bolluk paradoksundan kurtulabilmek için özel sektörü canlandırmanın bir yolunu bulabilecek mi? Irak bir ülke olarak nereye gidiyor ve Irak'taki yeni nesil liderler, bölgesel ve mezhepsel ayrılıkları birleştirmek için ne yapabilir?

Bu ve benzer sorulara yanıt aramak üzere Hollings Center İstanbul'da üç gün süren bir yeni nesil diyalog toplantısı düzenledi. *Irak'ın Dış Politika ve Ekonomik Zorlukları* başlıklı toplantıya Irak, ABD, Türkiye ve diğer bölge ülkelerinden genç akademisyenler, gazeteciler, sivil toplum mensupları, kalkınma alanında çalışan kişiler, diplomatlar ve girişimciler katıldı. Toplantı, Irak'ın çeşitli bölgelerinden ve topluluklarından katılımcıların düşüncelerini ve deneyimlerini birbirleriyle ve uluslararası mevkidaşlarıyla paylaşmalarına fırsat verdi.

Bu kısa rapor, duygusal, çekişmeli, üretken ve ilham veren tartışmaların atmosferini tam anlamıyla okuyucuya yansıtmak için yeterli olmasa da önemli birkaç noktanın altını çiziyor:

- Irak'ın uluslararası imajı, ülkenin gerçekte ne kadar ilerlemiş olduğunu yansıtmıyor. Katılımcılar interaktif bir çalışma ile Irak'taki olumlu gelişmeleri, devam eden zorlukları ve olası çözümleri ortaya koydu. Sayfa 6'daki tabloda bu çalışmanın şaşırtıcı sonuçları görülebilir.

***“Söz konusu Irak olunca her seferinde geçmişi ve şimdiki sorunlarımız için kimi suçlayacağımızı tartışıyoruz. Artık bu eski tartışmaları yapmak ya da işler iyiye gitmezse ayrılırız tehditlerini duymak istemiyorum. Yeni neslin diyalogu daha farklı olmalı.” Iraklı katılımcı***

- Irak, çoğu zaman birbiriyle çelişen dış politikalar üretiyor. Dış politikasını tek elden, tek sesle yapmayı başarabilen bir Irak, bölgede söz geçirebilen bir güç olacaktır.
- Irak'ta iç politika geçtiğimiz iki yıl içinde daha pragmatik bir hale geldi. Ancak bu pragmatizm yerel siyasetle sınırlı.
- Irak'ın petrol bağımlılığından nasıl kurtulacağını öngörebilmek zor, ancak mevzuatta değişiklikler yapmak ve çeşitli sektörlerde kapasite inşasına hız vermek suretiyle petrol zenginliği daha adil sosyal ve ekonomik kalkınmanın lokomotifine haline getirilebilir.

## Dış Politika Düellosu

Irak'ın bir dış politikası var mı? Irak'ın komşuları, geniş Orta Doğu bölgesi ve ABD ile ilişkileri konusundaki tartışmaların altında yatan önemli soru buydu. Neticede Irak, bölgesel, siyasi ve kurumsal farklılıkları çok belirgin olan ve bu farklılıklar yüzünden çıkarların çatıştığı bir ülke ve bu yüzden dış politikasında yer yer tutarsızlıklar baş gösterebiliyor. Bu duruma sıklıkla verilen örnek Bağdat ve Kürdistan Bölgesel Yönetimi (KBY) ayrışması olsa da, toplantıdaki tartışmalarda Irak dış politikasının daha az bilinen ikilemleri de ortaya çıktı. Teoride Irak dış politikasının Başbakanlık tarafından, Savunma, Ticaret, Dışişleri Bakanlıkları ve Ulusal Güvenlik Ajansı ile koordineli olarak oluşturulması gerekiyor. Pratikte ise Bağdat'taki bakanlıklar arasında birçok görüş ayrılığı var. Bu görüş ayrılıkları, dış politika yapımında, Irak Başbakanı Maliki ve KBY Başkanı Barzani arasındaki anlaşmazlıktan daha zorlayıcı olabiliyor.

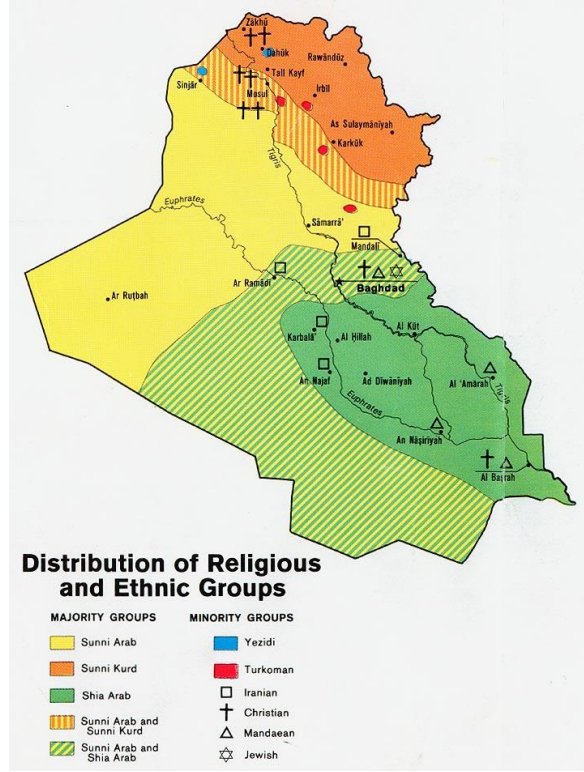
Bazı katılımcılar, Türkiye ve İran gibi komşu ülkelerin tavırlarının, Irak'taki bölgelerin *de facto* dış politika izlemesine yol açtığını belirtti. Bir katılımcı Türkiye'nin KYB ile ilişkilerine dikkat çekerek "Kuzey, Türkiye üzerinden geçen ihracat rotasını garantilediği sürece merkezi hükümetle arasındaki sorunlara çözüm aramaya gerek duymayacaktır" dedi. Bir diğer katılımcı Türkiye'nin Irak'ın en büyük ticaret ortağı olduğunu, ancak Tahran'ın Irak üzerinde "daha yaygın, daha akıllıca ve daha karmaşık" etkinliği olduğunu söyledi. Birçok Iraklı katılımcı, İran'ın abartıldığı kadar nüfuzu olmadığını zira "İran'ın kendisinin zayıf, bölünmüş ve yaptırımları aşmak için Irak'a muhtaç" olduğunu öne sürdü. Ancak Suriye'de Esad düşerse bu durumun değişeceğini ve İran'ın Irak'taki ağırlığını ikiye katlayacağını da eklediler.

Irak'ın daha birleşik, tutarlı ve bağımsız bir dış politika üretebilmesinin önündeki tek engel İran değil. Toplantıda ortaya çıkan şaşırtıcı noktalardan biri, Irak ve Katar arasında artan bir gerginlik olduğuydu. Doha, Suriye'de Sünni milisleri silahlandırırken, Irak'ın muhalif Sünnilerine de hoş görünmek için elinden geleni yaptı. Irak'ın ağırlıklı Sünni bölgelerinden olan Suriye sınırındaki Anbar'da yakın geçmişte gerçekleşen gösteriler ve ortaya çıkan şiddet Irak, Ürdün ve Suudi Arabistan arasında yakınlaşmaya yol açtı.

Irak'ın iç anlaşmazlıkları ve komşu ülkelerin etkisi dış politikayı birleştirmede Bağdat'ın elini zayıflatsa da, Irak yakın zamanda önemli diplomatik başarılarına da imza attı. Suriye krizini çok dikkatli yöneten Bağdat, bölge diplomasisinde kendine iyi bir yer açabilmek için 2012 yılında Arap Ligi toplantısına da başarıyla ev sahipliği yaptı. Bunlarla birlikte, toplantı katılımcıları, Irak'ın dış politika alanında güçlenmesi için yeni fikirlerin ortaya konmasını sağlayacak mecralar oluşması gerektiğine değindiler.

Irak ile bazı Orta Doğu ülkeleri arasındaki ikili ilişkiler hala problemlidir ve Irak'ın bölgesel enerji yollarının merkezi olabilmesi için bu ilişkileri yoluna koyması şart. Bazı katılımcılar, Irak'ın hâlihazırdaki petrol stoklarını ve gelirini daha stratejik kullanarak belli başlı ülkelerle ilişkilerini düzeltebileceğine işaret etti. Bunun bir örneği yakın zamanda Ürdün ile ilişkilerde yaşanırken bir katılımcı Irak'ın Mısır için de benzer bir hamle yapıp bu ülkenin ekonomik sıkıntılarına yardımcı olabileceğini söyledi. Bunun üzerine bir diğer katılımcı "Mısır Irak'a ne vaat edebilir ki?" diye sorarak bu tip bir ilişkiye şüpheyle yaklaştığını ifade etti. Cevaben, İhvan'ın (Müslüman Kardeşler) Iraklı Sünniler üzerindeki etkisi tartışıldı. Bu önerinin ne kadar olası olduğu şüphe götürse de, dış politikasını sağlam temeller üzerine oturtabilen bir Irak'ın bölgesel güç olarak yükselebileceği, bunun için de Irak'ın iç çeşitliliğinden daha iyi faydalanması gerektiği konuşuldu.

Amerika Birleşik Devletleri'nin rolü de toplantıda çok konuşulan konulardan biriydi, ancak en hararetli tartışma dış politika ekseninde yaşandı. ABD'li bir katılımcının, "ABD'den önümüzdeki yıllarda ne beklediğinizi söyler misiniz" sorusu üzerine Iraklılar, ikili ilişkinin vahametini dile getirdikleri sert ancak samimi yanıtlar verdi. Bir Iraklı katılımcı, Amerikan yönetimi, medyası ve eğitilmiş kamuoyunun Irak'a baktığında yalnızca mezhep ayrımcılığı gördüğünü, bunun da ABD'nin Irak ile ilişkilerini daha düşük bir düzeye indirgemek için mazeret oluşturduğunu ifade etti. Bir başka Iraklı katılımcı ABD tarafından Irak'ta başlatılan kültür ve eğitim programlarını överken, 2008 Amerikan seçimlerinin Irak halkı için oldukça travma yaratıcı olduğunu, seçim kampanyasında Irak'a değinilmemesinin Iraklılar'da bugün de devam eden bir terk edilme korkusuna yol açtığını dile getirdi. Amerikalı siyaset yapımcıların ve politikacıların, Amerikan kamuoyuna mesaj vermeye çalışırken, bu mesajların ABD haberlerini yakından takip eden Iraklılar'ı nasıl etkileyeceğini hesaba katmaları gerektiğini vurguladı.



Irak haritası. ABD Irak'a baktığında yalnızca mezhepsel renkleri mi görüyor?

## Toplumsal Mutabakat Arayışı

Irak, parçalarının toplamından daha büyük olabilir mi? 2006-2007 döneminde en şiddetli dönemini yaşayan iç çatışmanın tüm Iraklı halklar, özellikle de genç nüfus üzerinde yarattığı travmanın gölgesinde bu soruyu cevaplamak hiç kolay değil (Irak nüfusunun yarısı 19 yaşının altında). Mezhepler arası evlilikler Irak'ta hiç yaygın değil: Şiiiler, Sünniler ve Kürtler'in %99'u kendi içlerinde evlilikler yapıyorlar. Bu toplantı, Anbar'da gerçekleşen mezhepsel ayaklanma sonucunda çıkan siyasi krizin ardından gerçekleşti. Bununla birlikte, katılımcılar, başta etnik/mezhepsel bölünme olmak üzere Irak'ın sosyal sorunlarını teşhis etmenin bir adım ötesine geçip bu sorunlara çözüm önerileri getirmeye çalıştılar.

*“Orta Doğu'da siyaset artık yerelleşti. Mısır'da Tunus'ta, Libya'da artık bölgesel değil yerel siyaset önemli. Irak da bunlardan farklı değil.”*

*Amerikalı katılımcı*

*“Bugünlerde Irak'ta siyaset çok daha pragmatik ama pragmatizm yerel düzeyde, kendi içimizde.”* Iraklı katılımcı

Sosyal mutabakat arayışında Irak Anayasası önemli bir araç olabilir. Bir katılımcı, oy verenlerin %80'i anayasa metnini kabul etmiş olsa da, kamuoyuna anayasayı bütün olarak okuyup anlama fırsatı verilmediğini öne sürdü. Anayasa, bölgesel yetkiler, seçim ve parti kanunları, yargı, petrol gelirleri ve daha geniş kapsamıyla ekonomi politikliği düzenleyen maddeler içeriyor. Ancak bu maddelerden birçoğu çelişkili ya da muğlak ifadelerle yazılmış, dolayısıyla farklı yorumlara açık. Anayasanın bu haliyle çözüm değil kriz yarattığı ve artık miadını doldurduğu yönünde yaygın bir kanı var. Bu krizlere örnek olarak ilk akla gelen KBY ile Bağdat arasında petrol konusunda yaşanan bölgesel-federal yetki çekişmesi olsa da, daha az bilinen ama eşit derecede önemli sorunlar da var. Örneğin Irak seçim sistemine göre seçmenler adaylara değil parti listelerine oy veriyor, bunun sonucunda seçmenler kişiler değil partiler tarafından temsil ediliyor. Bölgesinin Parlamento'da kim tarafından temsil edildiğini bilen seçmen sayısı yok denecek kadar az. Bu da milletvekillerinin bazı kritik konularda sorumluluk almamasına ve hesap verebilirliğin sağlanamamasına yol açıyor. Yine de anayasayı değiştirmek kolay olmayacak; bir Iraklı katılımcının vurguladığı üzere, “Anayasa değişim sürecinde herkes bir şey kaybedeceğinden korkuyor.”

Katılımcılar anayasa değişikliğine ek olarak başka çözüm önerileri de ortaya attı. Kapasite inşası ile ilgili küçük grup tartışmasında katılımcılar, Irak'taki sendika ve meslek örgütlerinin, ülkedeki siyasi ve ekonomik zorluklarla mücadelede çok önemli olduğu fikrinde birleşti. Iraklıların kendilerini meslekleriyle tanımladıkları, mesleki kimliklerin etnik ve dini kimliklerden daha belirleyici olduğu düşünülünce, meslek örgütlerinin toplumsal diyalog, kapasite inşası ve kalkınma çalışmalarında daha çok kullanılması gerekliliği ortaya çıktı. Bununla bağlantılı olarak bir katılımcı Irak bürokrasisinde teknokratlara yer olmadığını, ancak meslek örgütlerinin hükümet yetkililerine lobi yaparak siyasi hırsları olan politik figürler yerine teknokratların getirilmesini sağlayabileceğini ifade etti.

## Petrolün Gölgesinde

Irak ekonomisinin petrole bağımlı olduğu su götürmez bir gerçek. Gayrisafi yurtiçi hasılanın %60'ı, devlet gelirlerinin %90'ı ve ihracatın %99'u petrole dayalı. Bu durum hem bir nimet, hem de bir şanssızlık. Nimet, çünkü hükümetin elinde garantili bir gelir kaynağı var ve bu, savaş ve çatışma geçirmiş her devlete nasip olmayan bir durum. Şanssızlık, çünkü tarım sektörünün gerilemesine (tarım ürünlerini ithal etmek yetiştirmekten daha ucuza mal olduğu için), ülkede bazı kesimlerinde çevresel sorunlar yaşanmasına (boru hatlarından ve tankerlerden petrol sızıntıları) ve patronaj ilişkilerine yol açıyor. Dahası, petrol kolay bir gelir kaynağı olduğu için, petrol ile ilişkili alanlar dışında özel sektörün gelişmesini sağlayacak teşvik ve istek yok.



Toplantının moderatörü Randa Slim, katılımcıları küçük gruplara ayırıp tartışma konularını belirlerken

Toplantıda katılımcılar petrol gelirlerinin beslediği kamu sektörünün özel sektör üzerindeki baskısını tartıştı. İş gücünün üçte birinden fazlasının (ki bu Saddam Hüseyin dönemindeki oranlara yakın bir rakam) kamu çalışanı olması bürokraside ataletle yol açarken genç Iraklılar'ı özel sektöre girmekten caydırıyor. Katılımcılar bu dengesizliği düzeltebilecek önerilerde bulundular: kamuda maaşların azaltılarak özel sektörde iş aranmasının teşvik edilmesi, iş kanununda değişiklik yapılarak KOBİlere kolaylıklar sağlanması ve özel sektör için kamunun fonlayacağı bir sosyal güvenlik sistemi kurulması gibi.

Bir katılımcı, KBY'deki şehirleri örnek göstererek bazen "siyasi ve ekonomik kalkınmanın aynı anda olamadığını" belirtti. Katılımcı, Erbil'in ekonomik zenginliğinin yanında otoriter eğilimli bir siyaset sahnesi olduğunu; Süleymaniye'de ise siyasetin çok daha demokratik, sivil toplumun güçlü, ancak ekonominin zayıf olduğunu söyledi. Erbil'de sabit hükümet gelir kaynaklarının bolluğu, özel sektör için de çeşitli fırsatlar yaratmış: buradaki politikacılar artık multi-milyar dolarlık petrol anlaşmalarına odaklandıkları için, bir zamanlar resmi ve gayri resmi birçok vergiye ve kontrole tabi olan KOBİlere karşı daha rahat bir yaklaşım söz konusu.

Son olarak katılımcılar Irak'ın az gelişmiş altyapısıyla ilgili yorumlarda bulundular. Bu konu, "Irak nereye gidiyor" tartışmasını tetikledi. Bir katılımcının da işaret ettiği gibi, Iraklılar'ın ulus ötesi bağlantı ve ilişkileri, ulus olarak birbirleriyle kurdukları bağlardan daha fazla. Ülkenin orta ve güney kesimlerinde yaşayan Iraklı Araplar, kuzeydeki Erbil'in dinamizmini ilk elden görme olanağını her zaman bulamıyor. Erbilli bir sivil Bağdat'a daha sık gitse ve parlamentoyu ziyaret etse görebilir ki burada tüm kusurlarına rağmen KBY Parlamentosu'ndan daha dinamik ve siyasi muhalefete açık bir siyasi yapı mevcut. Bir Iraklı katılımcının özetle ifade ettiği gibi, "toplumda hareket kabiliyeti ya da isteği yoksa ulusal kimlik oluşmaz."

<b>Irak: Temel Bilgiler 2013</b>		
<b>Olumlu Gelişmeler</b>	<b>Devam Eden Sorunlar</b>	<b>Çözüm Önerileri</b>
<b>Dış Politika</b>		
Irak'ın coğrafi konumu, doğal kaynakları ve iç çeşitliliği, komşularıyla daha iyi ilişkiler kurabilmesi için potansiyel yaratıyor.	Dış aktörlerin etkisi ve veto hakkı (örneğin İran)	Çok taraflı uluslararası kurum ve girişimlere daha aktif katılım
KBY-Türkiye ilişkilerinde olduğu gibi dış politika kimlik temelli değil pragmatik olarak şekilleniyor.	Tutarlı bir dış politika yok. Bölgeler, bakanlıklar, partiler birbiriyle çelişen ya da koordinasyonsuz politikalarla dış ilişkileri yönlendiriyor.	Ekonomik zenginliği belli başlı devletlerle ilişkileri güçlendirmek için kullanarak bölgesel rolü güçlendirmek
<b>Ekonomik</b>		
Kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hasılda artış – 2003'te \$683 Dolar'dan 2011'de \$3,758 Dolar'a	"Bolluk paradoksu": ekonomiyi çeşitlendirmek için teşvik ve motivasyon yok	Ham petrol ihracatı yerine işlenmiş petrol üretimine teşvik sağlayarak katma değerli üretimi desteklemek
Petrol ihracatındaki artış, devlet gelirlerini rekor düzeylere çıkardı - \$75-80 milyar Dolar ya da hükümet gelirlerinin %90'ı	Artan petrol gelirleri, siyasetin patronaj ilişkileri üzerinden yürütmesine yol açıyor.	
Kuzeyde güvenlik sorunu olmaması yatırımların hız kazanmasını sağladı.	KBY'nin güneyinde halen devam eden güvenlik sorunları uluslararası yatırımlar için caydırıcı	
	Kamu sektöründeki şişkinlik, KOBİ'lerin çoğalıp gelişmesine engel	Kamunun fonladığı sosyal güvenlik sistemleri oluşturmak
	Zayıf tarım sektörü ve artan çevresel sorunlar	

Irak: Temel Bilgiler 2013 (bir önceki sayfadan devam)		
Olumlu Gelişmeler	Devam Eden Sorunlar	Çözüm Önerileri
<b>Politik</b>		
Kent konseylerinin varlığı ve büyüyen sivil toplum	Kent konseylerinde hala yeterli kapasite yok, uygulama sorunları var.	Teknokrat kadroların artırılması ve teknokratları mezhepsel ve siyasi atamalardan koruyabilmek
Siyasetçiler doğrudan halka hitap etmek konusunda daha istekli.	Siyasi elit ve halk arasında hala var olan uçurum	Seçim sistemin değiştirilerek ülkeyi daha küçük seçim bölgelerine ayırmak
Pragmatizm mezhepçiliği yenmeye başlıyor – siyasi partiler mezhepler arası ittifaklar kuruyor.	Pragmatizm hala yerel siyasetle sınırlı ve bölgeler arası politikalarda mezhepçilik ön planda.	
	Güçlerin dengesizliği (yürütme > yasama > yargı) Kanunun üstünlüğü değil kanun ile yönetmeye dayalı anlayış	Anayasa değişikliği ile, liderlerin hizmet süresi, yargı bağımsızlığı, basın özgürlüğü ve bağımsız komisyonların korunmasına dair belirsizliğe mahal vermeyen düzenlemeler getirilmesi
<b>Sosyal</b>		
Irak, nüfus çeşitliliği sayesinde zengin sosyal sermaye sahibi bir ülke	Iraklı politikacılar büyük mezhep grupları üzerinden siyasete baktıkları için küçük ölçekteki azınlıkları ya da mezhepsel olmayan farklılıkları görmüyor.	Etnik, mezhepsel, dini ayrışmaların belirleyici olmadığı meslek örgütlerini yeniden canlandırmak
Mezhepsel şiddette genel olarak düşüş, özellikle Şiiilerin bu konudaki itidalli tavrı	2006-2007'deki mezhepsel çatışmanın travması hafızalarda hala çok canlı, bu da kamuoyunun acil reform gerektiren konularla yüzleşmesinin önünde engel.	
Iraklılar'a yönelik yurtdışı eğitim ve kültür fırsatlarının bolluğu sayesinde Iraklılar artık dünya vatandaşı	Ülke içinde hareketin kısıtlı olması	Iraklılar arasında diyalogun teşvik edilmesi



the Hollings Center  
*for international dialogue*

Hollings Center, Amerika Birleşik Devletleri ile nüfuslarının çoğunluğu Müslüman olan Orta Doğu, Kuzey Afrika, Güney Asya, Avrasya ve Avrupa ülkeleri arasında diyalogu güçlendirmek amacıyla kurulmuş, kar amacı gütmeyen bir sivil toplum kuruluşudur. Merkez, amacı doğrultusunda, uluslararası meseleleri ele alan ve kanaat önderleri ve konu uzmanlarını bir araya getiren diyalog toplantıları düzenler. Merkezi Washington, D.C.'de olan Hollings Center'in İstanbul'da da bir temsilciliği bulunmaktadır. Kurum tüm ana programlarını, uluslararası toplantılar için ideal bir buluşma merkezi olan İstanbul'da gerçekleştirir.

Hollings Center'in misyonu, tarihçesi ve fon kaynakları hakkında daha detaylı bilgi için:

<http://www.hollingscenter.org/about/mission-and-approach>  
[info@hollingscenter.org](mailto:info@hollingscenter.org)

Bizi Twitter'da da takip edebilirsiniz: [@HollingsCenter](https://twitter.com/HollingsCenter)