

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENİŞLEME POLİTİKASI VE YUMUŞAK GÜCÜNÜN GELECEĞİ

Tevfik Mesut Eren¹

ÖZET

Avrupa Birliği, her genişlemesinde teritoryal etki alanını arttırmış olmasına rağmen, artan üye sayısı, ekonomi ve finans politikalarındaki uyumu ve özellikle uluslararası politika alanında sağlanması gereken uzlaşma ve eşgüdümü zorlaştırması, AB'nin geleceğine ilişkin varoluşsal beklentilerin çoğunlukla olumsuz olmasına yol açmaktadır. Buna rağmen, AB'nin genişleme politikası, yumuşak gücünün en önemli enstrümanıdır. Birliğin değerlerini paylaşan ülkelerin sayısının artması, bölgesel ve uluslararası barış ve refahın sağlanmasına ciddi katkı sağlayacaktır. AB'nin "normatif" veya "dönüştürücü" etkisi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile, Batı Balkan ülkelerinde ve Türkiye'de açıkça görülmektedir. Birliğin etki alanı, coğrafi olarak tanımlanan alandan çok daha büyüktür. Ancak bu şekilde yola devam edilmesi de olanaksız olduğundan, homojen veya monolitik entegrasyonu gecikmeli ve zamana yayarak gerçekleştirmeyi hedefleyen çok vitesli esnek entegrasyon modeli AB'nin kurumsal işleyişini efektif hale getirecektir. Böylece Topluluğun siyasi ve ekonomik geleceği ile ilgili endişeler de ortadan kalkacaktır. Genişleme, derinleşemeyen entegrasyonun bahanesi olmaktan çıkarak, yeni üyelerin katılımını da olanaklı hale getirecektir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Genişleme, Çok vitesli Avrupa, AB'nin geleceği.

¹ Yrd. Doç. Dr., İstanbul Kültür Üniversitesi, İktisat Bölümü, m.eren@iku.edu.tr

THE ENLARGEMENT POLICY OF EUROPEAN UNION AND THE FUTURE ITS SOFT POWER

ABSTRACT

Although the European Union enlarged its territorial influence area dramatically in the aftermath of enlargement rounds, the increased number of Member States inhibits the cohesion of economics and finance policies and particularly compromises and synchronization in the area of international politics which have to be attained. This is considered as the reason of mostly pessimistic expectations upon the existential future of the EU. Nevertheless, the enlargement policy of the EU is one of the most important instruments of “soft power” of the Union. The increasing number of countries sharing the values of the Union contributes considerably to the regional and international peace and prosperity. The effect of normative or transformative power of the Union is obvious in the Middle and Eastern European Countries and West Balkan and Turkey as well. The impact area of EU is bigger than the area identified geographically. However, it is also obvious that EU cannot proceed like this. The model of “Multi Speed Europe”, with which the functioning of institutions would be more effective, aims the country-based achievement of monolithic or homogeneous integration delayed or at different times. Thus the concerns about the political and economic future of the Union would diminish. The enlargement would be no more the justification of failure of deepening the integration and by this way acceptance of new members to the Union would be imaginable.

Key words: European Union, Enlargement, Multi speed Europe, Future of European Union.

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği 2004, 2007 ve en son 2013 yıllarında gerçekleştirdiği genişleme turlarıyla doğal sınırlarına gelmiş görünüyor. Tam üyelik müzakereleri devam eden Türkiye ve İzlanda ile müzakereye yeni başlayan Sırbistan ve Dağlık Karabağ dışında adaylık statüsü tanınmış Makedonya ile potansiyel aday konumunda olan Arnavutluk, Bosna Hersek ve Kosova'nın üyelikleri gerçekleştiği takdirde, kuruluşunda 168 milyon nüfusa sahip 6 üyeli Topluluk 36 üyeden oluşan ve 600 milyon nüfusa sahip büyük bir

yapıya dönüşecektir.² Yeni Dünya düzeninde bölgesel güç olmak isteyen, bunu yaparken de istikrar ve güvenlik sağlayıcı yumuşak gücünü kullanan, hem içe hem de dışa dönük olarak kullandığı normatif etkisini sürdürmek isteyen AB'nin bu isteğinin gerçekleşmesi bir çok faktöre bağlıdır. Manners (2008). Ancak bunlar içinde elbette en varoluşsal olanı AB'nin geleceği veya gelecekte alacağı şekildir. Üye sayısının artması, bir başarı hikayesi olarak sunulan Ekonomik ve Parasal Birliğin 2008 krizinde almış olduğu ve etkisi hala süren ağır darbe, Dünya'nın ekonomik ağırlık merkezinin Batı'dan Doğu'ya kayması gibi nedenler yanında, siyasi entegrasyonun, heterojen dış politika öncelikleri nedeniyle her geçen gün daha da güçleştiğinin görülmesi, AB'nin geleceği ile ilgili bugünden kesin bir şey söylemeyi son derece zorlaşmaktadır. Schüsselbauer (2012). Yapılan projeksiyonlarda ise bazı senaryolar üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmada oluşturulmuş senaryolar incelenecek ve AB'nin genişlemesinin gelecek vizyonunu nasıl etkilediği tartışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde AB'nin ayrılmaz parçası haline gelmiş olan ortak değerleri kısaca tartışılacaktır. Genişleme ataklarının arkasında yatan nedenler ve motivasyonlar da hem AB hem de aday ülkeler bağlamında ikinci bölümde incelenecektir. Üçüncü bölümde AB'nin coğrafi sınırları ve genişlemenin geleceği bu sınırlar bağlamında kısaca anlatılacaktır. Dördüncü bölümde genişleme turlarının sona yaklaşması ve beslenme alanı daralan bir yumuşak gücün gelecekte alacağı form bunun politik etkileri ve alternatif senaryolar tartışılacaktır. Beşinci bölümde ise tanımlanan sorunlara çözüm olarak düşünülen “değişken” veya “esnek” entegrasyon konusu detaylı bir şekilde değerlendirilerek alternatif çözüm senaryoları değerlendirilmiş; altıncı ve son bölüm ise sonuç ve değerlendirmeye ayrılmıştır.

1.BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK DEĞERLERİ

Avrupa Birliği (AB), dış dünya ile ilişkilerinde kendi değerlerini ve çıkarlarını savunur, destekler ve vatandaşlarının korunmasına katkı sağlar. Barışa ve güvenliğe dünyanın sürdürülebilir kalkınmasına, halklar arasında dayanışma ve karşılıklı saygıya, serbest ve dürüst ticarete, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına ve çocuk hakları başta olmak üzere insan haklarının korunmasına ve Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere saygı

² Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>: Population on 1st January

gösterilmesi de dahil uluslararası hukuka titizlikle uyulmasına ve uluslararası hukukun geliştirilmesine katkıda bulunur.³

Yukarıda sayılan hedefi ve misyonlara ulaşmaya çalışırken AB'nin, temelini oluşturan değerlere de sadık kalması beklenir. Bunlar insan onuruna saygı, özgürlük, eşitlik, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara saygı gibi değerlerdir. AB'nin içselleştirdiği veya savunduğu bu değerlerin daha çok ülke tarafından paylaşılması uluslararası veya bölgesel barış ve refahı sağlamanın en önemli yoludur. Avrupa Birliği'nin EFTA genişlemesi dışındaki tüm genişlemelerinde bu faktör son derece önemli bir rol oynamıştır.

2.BÖLÜM: AB-GENİŞLEMELERİ

AB, genişleme sürecini, Avrupa'da istikrar ve refahın sağlanması yolunda tarihi bir fırsat olarak görmektedir. Archick (2012), Agnew (2001). İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı kapsayan 1. Genişleme, İngiltere gibi büyük bir ülkeyi de içermesi, bu üç ülkenin de demokratik gelişmişlik seviyeleri ve farklı dönemsel dinamikler nedeniyle kapsam dışında bırakılmış ve inceleme 9'lu AB'ye, 1962 Atina antlaşmasıyla bağlanan Yunanistan ile başlamıştır. 1967-1974 yılları arasında askeri bir cunta tarafından yönetilen Yunanistan, Kıbrıs Barış Harekatı sonucu yıkılan askeri yönetimin ardından 1975'te Birliğe tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuru üzerine Komisyon, yaptığı 1976 başında yayınladığı incelemede Yunanistan'ın ekonomik açıdan Birliğe katılımının uygun olmadığı ifade etmiştir. Ancak bu olumsuz görüşe rağmen Fransa ve Almanya'nın sağladığı siyasi desteğin etkisiyle AB-Yunanistan ilişkileri ivme kazanmış ve Temmuz 1976 yılında katılım müzakereleri başlatılmıştır. Yunanistan'ın Birliğe katılımının demokrasinin gelişimini olumlu şekilde etkileyeceği düşünüldüğünden ve 3 yıl süren görüşmeler sonucunda Yunanistan ile Topluluk arasında Mayıs 1979 tarihinde Katılım Antlaşması imzalanmış ve onaylandıktan sonra Ocak 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AB'nin normatif gücünün ilk ipuçları Yunanistan'ın o zamanki adıyla Avrupa Topluluğu'na entegrasyonu ile görülmüştür. Demokrasinin anavatanı olarak görülen Yunanistan, 7 yıllık bir cunta yönetiminin ardından demokrasinin egemen olması, demokratik kurumların gelişerek kalıcı bir hukuk devletine dönüşmesi, kısaca Avrupa değerlerini benimsemesi için, tüm ekonomik olumsuzluklara rağmen, Topluluğa üye olarak kabul edilmiştir.

³ Avrupa Birliği Anlaşması (reform anlaşması) madde 3 paragraf 5

Yunanistan'ın üyeliğinin ardından 3. Genişleme AB'nin normatif etkisini kullanacağı İspanya ve Portekiz'i kapsayan 2. Akdeniz genişlemesidir. Bu iki ülke, Topluluğa ilk başvurularını 1962 yılında yapmışlar, ancak diktatörlükle yönetilmeleri nedeniyle başvuruları kabul edilmemiştir. Bu iki Güney Avrupa ülkesinin az gelişmiş ekonomileri ve demokrasiye geçişlerinde karşılaştıkları sıkıntılar, AB'nin bu ülkeler ile ilişkilerinin yavaş ilerlemesine yol açmıştır. Haziran 1977'de İspanya'da demokratik seçimler yapılmış ve demokrasiye geçtikten bir ay sonra da İspanya Topluluğa tam üyelik başvurusunu yinelemiştir. Başvuru Komisyon tarafından değerlendirilmiş ve olumlu görüş Konsey'e bildirilmiştir. Bunun üzerine, bu iki ülke ile müzakerelerin başlatılmasına ilişkin karar alınmıştır. Portekiz ise, Topluluğa üyelik başvurusunu Mart 1977 tarihinde yapmıştır. Komisyon'un görüşü bu başvuruya olumlu olmuş ve katılım müzakerelerinin başlatılması kararı alınmıştır. İspanya ve Portekiz ile 1978-1979 yıllarında başlatılan müzakereler 1986 yılında bu ülkelerin Topluluğa tam üye olarak katılmalarıyla sonuçlanmıştır. Bu iki ülke de demokrasi geleneğinin pekişmesi, demokratik kurum ve organların gelişmesi ve bir daha demokrasi dışı yollara başvurulmaması için tam üye yapılmışlardır.

Topluluk dördüncü genişlemesini Avusturya, İsveç, Finlandiya'yı bünyesine alarak gerçekleştirmiştir. 90'lı yıllarda Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında EFTA ülkelerinin çoğu Topluluğa üye olmayı kendi çıkarlarına daha uygun olacağını gördüler. Değişen Dünya tarihi, Soğuk Savaş sonrası ortaya çıkan siyasi ve ekonomik sorunlar ve uluslararası ilişkilerde değişen dengeler ve önceliklerle, globalleşmenin gittikçe artan baskısı nedeniyle bu 3 varlıklı (net ödeyici), daha gelişmiş ve demokrasinin tüm kurumları ile daha iyi işlediği ülke, Topluluğa katılma yoluna gittiler. Bu ülkelerden Avusturya Temmuz 1989'da, İsveç Temmuz 1991'de, Finlandiya ise Mart 1992 tarihinde tam üyelik başvurusunda bulunmuşlardır. Birlik, üç ülke için müzakereleri eş zamanlı olarak Şubat 1993 tarihinde başlatmış ve bu ülkelerin Birliğe, üye devletlerle ortak değerleri taşımaları ve refah seviyelerinin topluluk ortalamasından yüksek olması nedeniyle, katılım müzakereleri 13 ay gibi kısa bir sürede tamamlanmıştır. Bu ülkelerin 1995 yılında katılımları ile Birlik üye sayısını on beşe çıkarmıştır.

Avrupa Birliği'nin beşinci ve en kapsamlı genişlemesi Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ni kapsar. Sovyetler Birliği'nin dağılması, Doğu Bloku ülkelerinin bağımsızlıklarını kazanmalarına yolaçmıştır. AB, Bağımsızlıklarını yeni kazanan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ne (ODAÜ),

planlı ekonomiden, serbest piyasa ekonomisine ve sosyalist yönetimden, çoğulcu demokrasiye hızlı ve kalıcı bir şekilde geçebilmeleri için destek olmuştur. Beşinci genişleme AB'nin siyasi tarihinde, bölünmüş Avrupa'ya son verecek yeni bir dönemin başlangıcı olacağı, Avrupa bütünleşme modelinin bütün Avrupa kıtasını kapsayacak şekilde genişlemesinin gelecekteki istikrar ve gelişmenin teminatı olacağı bir dönüm noktası olarak görülmektedir. (Barnes ve Barnes 1995). Beşinci genişleme sürecinde, siyasi kriterleri en hızlı yerine getirmiş olan 10 ülkeden Birinci dalga ülkeler olarak adlandırılan Çek Cumhuriyeti, Estonya, G.Kıbrıs, Macaristan, Polonya ve Slovenya ile müzakerelere başlama kararı, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi'nde alınmıştır. 'İkinci dalga ülkeler' olarak adlandırılan görece daha az gelişmiş Bulgaristan, Romanya, Malta, Letonya, Litvanya ve Slovakya için ise Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde karar verilmiştir. Aralık 2002'de gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi, Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde bir diğer önemli dönüm noktası olmuştur. Zirvede, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovenya, Kıbrıs ve Malta ile yürütülen müzakerelerin sonlandığı ilan edilmiş ve 10 aday ülke 1 Mayıs 2004 tarihinde Birlik üyesi olmuşlardır.

AB'nin altıncı genişlemesi, kalan iki Doğu Avrupa ülkesini kapsar. Bulgaristan ve Romanya ile 2000 yılında açılan tam üyelik müzakereleri Aralık 2004'te sonlandırılmış ve bu ülkeler Ocak 2007'de Birliğe tam üye olmuşlardır.

Altıncı genişlemenin ardından Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen AB devlet ve hükümet başkanları Zirvesinde aday ülke statüsünde bulunan Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilmiş (Komisyon'un tavsiyesi doğrultusunda) ve katılım müzakerelerine Ekim 2005 tarihinde başlanması kararlaştırılmıştır. Tam üyelik müzakereleri 2014 başı itibarıyla açılabilen 14 başlık ile halen devam etmektedir.

Hırvatistan ise 2003 yılında tam üyelik için başvuruda bulunmuş ve Ekim 2005'de Türkiye ile eş zamanlı olarak tam üyelik müzakerelerine başlamıştır. 6 yıl gibi kısa bir sürede müzakereler başarıyla sonlandırılmış ve Hırvatistan, Temmuz 2013'de AB'nin 28. Üyesi olarak Birliğe katılmış ve AB'nin yedinci genişlemesini gerçekleştirmiştir.

Artık genişlemenin sınırlanması veya bir son bulması konuşulurken Avrupa'nın sınırlarının nerede olduğu ve nerede son bulduğunun da üzerinde durulması gerekir

3.BÖLÜM: AVRUPA'NIN SINIRLARI NEREDE SON BULUR

Tam üyelik müzakereleri devam eden Türkiye ve İzlanda ile, müzakereye yeni başlayan Sırbistan ve Dağlık Karabağ dışında adaylık statüsü tanınmış Makedonya ile potansiyel aday konumunda olan Arnavutluk, Bosna Hersek ve Kosova'nın üyelikleri gerçekleştiği takdirde, AB, 36 üyeden oluşan ve 600 milyonluk insanın yaşadığı büyük bir coğrafi alana sahip olacaktır. Ancak bu genişlemelerin dışında kalacak olan Avrupa ülkelerinin durumu ne olacaktır sorusu haklı bir sorudur.

Coğrafya kitaplarında Avrupa'nın Doğu sınırlarının Urallardan başladığı yazar. Ural sıra dağlarının ve Ural Nehri'nin Batısında kalan alan Avrupa'ya dahil edilir. Ancak bu sınır Rusya'yı Kuzey-Güney aksında ikiye böler. Ülkelerin siyasi bölünmezliği esas olduğundan, bu sınır kabul edilirse Avrupa'nın sınırları Pasifik Okyanusuna kadar uzanır. Bu sınıra göre Ukrayna, Beyaz Rusya ve Moldova'da Avrupa sınırları içinde yer alır. Avrupa'nın Doğu sınırı Kazakistan'ın da bir kısmını ve Gürcistan ve Ermenistan'ı da içine alır.

Benze bir ilginç durum Türkiye ile ilgili olarak da ortaya çıkmaktadır. Bu coğrafi sınır çizgisi geçerli kabul edilirse Boğazlardan geçerek Trakya bölgesini Anadolu'dan ayırarak Türkiye topraklarının ancak onda birinin Avrupa'ya dahil olduğu sonucunu doğurur. Bu durumda Anadolu coğrafi olarak dışarıda kalacaksa daha uzakta yeralan Kıbrıs nasıl AB'ye üye yapılmıştır. Görüldüğü gibi Avrupa'nın sınırlarını Coğrafi olarak belirlemek çok kolay değildir. Türkiye ile ilgili tartışma 1950'lerden bu yana sürmektedir ve bu tartışma AB, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine başladığı gün sona ermiştir. Öte yandan Rusya ve Beyaz Rusya AB'ye katılmak istemediklerini bildirmişlerse de Ukrayna, Moldova, Ermenistan ve Gürcistan gayri resmi yollardan AB'ye katılma isteklerini bildirmişlerdir. Ukrayna ve Moldova'nın ve eğer siyasi iklim değişirse, Beyaz Rusya'nın Birliğe üyeliklerinin belki ileri bir tarihte söz konusu olacağı, ancak bu iki ülke dışındaki ülkeler için AB üyeliğinin çok da olası görülmediğini söyleyebiliriz.

4.BÖLÜM: AB GENİŞLEMELERİNİN SONU VE POLİTİK ETKİLERİ

AB'nin genişlemesi, her organizasyonun kendisi, hem de genelde AB'nin uluslararası ilişkileri için çok önemli bir siyasi süreçtir. Schimmelfennig ve Sedelmeier (2002), Diez, Manners, Whitman (2011). Agnew (2001). Batı Balkan ülkelerinden sonra ancak uzak bir gelecekte gerçekleşmesi olası görünen Türkiye, 36. üye olarak AB'ye katıldıktan sonra genişleme turlarının artık doğal sınırlarına ulaşacağı ve duracağı düşünülmektedir. AB'nin uluslararası politikada kullandığı yumuşak gücün temelinde genişleme politikası yer almaktadır. Beslenme alanı daralan bir yumuşak gücün gelecekte alacağı şekil ve bu bağlamdaki alternatif senaryolar tartışılarsun, genişleme olmadan AB yumuşak gücünü efektif olarak nasıl kullanacaktır? Bu sorunun cevabı AB'yi uzun süredir meşgul etmektedir. Avrupa Birliği Komşuluk Politikası (European Neighbourhood Policy)⁴ ve Doğu Ortaklığı (Eastern Partnership)⁵ gibi politika araçları ile AB, en dış halkada kalacak olan bir çok ülkeye tam üyelik yerine Avrupa Anlaşmaları benzeri ikili (ülkelerin koşullarına ve kapasitelerine göre hazırlanmış) veya çok taraflı ortaklık anlaşmaları sunarak, yardım ve işbirliğini, demokrasi ve insan hakları alanlarında gösterilecek performansa bağlama yolunu seçmiştir. Bu ülkeler, AB'den, tıpkı Orta Avrupa ülkelerine yaptığı gibi, ödevler ve ödüllerden oluşan bir çeşit "korse" beklemektedirler. Balfour ve Rotta (2005), Lippert (2010). Bu yolla AB'nin arka bahçesi olan bu bölgeler Kopenhag kriterlerinin egemen olduğu, ekonomik işbirliği ve serbest ticaretin sağlandığı, siyasi ve kültürel işbirliğinin öncelendiği bir etki alanına dönüşecek ve bölgesel istikrar ve güvenlik bu şekilde sağlanacaktır.

⁴ Avrupa Komşuluk Politikası, (European Neighbourhood Policy): Coğrafi alan olarak tüm Akdeniz'e kıyası bulunan Magrip ve Maşrik ülkeleri ile Filistin Özerk Bölgesi ve İsrail'i, Doğu'da ise Moldova, Beyaz Rusya, Ukrayna ile Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan'ı içine alan 15 ülkeyi içerir. Siyasi, ekonomik, güvenlik ve kültür alanlarında geniş bir işbirliği imkanı sağlar. En önemli enstrümanı programda yer alan ülkeler AB ile Tercihli Ticaret ilişkisi sunması, enerji, ulaşım ve haberleşme gibi altyapı alanlarında iyileştirilmiş işbirliği ve Bir çok AB programına doğrudan katılım, ayrıca yüksek mali ve teknik yardım sağlanmaktadır. Ayrıca düzenli Kalkınma İşbirliği Yardımı (Development Cooperation Assistance) ve ödemeler dengesi krizi yaşayan partner ülkelere acil mali yardım da yapılmaktadır. (Macro-Financial Assistance)

⁵ Doğu Ortaklığı, (Eastern Partnership): 2009 yılında başlayan programın üyeleri AB'nin genişlemeleri sonrasında yakın komşular haline gelen Doğu'da Moldova, Beyaz Rusya, Ukrayna ile Güney Kafkasya'da Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan'dır. Programın amaçları arasında bu ülkelerde demokrasi ve iyi yönetim ilkelerinin gelişmesi, enerji güvenliğinin sağlanması, ekonomik ve sosyal gelişimin teşviki, çevrenin korunması gibi öncelikler sayılabilir. Ayrıca Gelir adaletsizliğinin azaltılarak refah ve istikrarın artırılmasını öngören projelere de maddi destek sağlanır

Bugünlerde AB'nin bir başarı hikayesi olarak anılması, 2000'li yıllarla kıyaslandığında daha seyrek rastlanan bir olaydır. 2000'li yılların sonundan itibaren bir çok üye ülke ekonomisinde yaşanan ekonomik kriz, bunların tetiklediği Euro krizi, bu krizle mücadele yöntemleri konusunda oluşan, Birliğin dayanışma ruhuna tamamen aykırı, ulus devlet boyutlu dirençler, Anayasa'nın Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda reddedilmesi, AB üyeleri arasında gittikçe belirginleşen Kuzey-Güney farkı, AB'nin ekonomik geleceği ile ilgili kaygıları arttırmaktadır. Öte yandan Uluslararası politika alanında aktif rol oynamaya çalışan AB'nin, zaten var olan ayrılıkların Irak Savaşı, Libya krizi ve Arap Baharı'na verilen ulusal güdümlü tepkilerle tekrar su yüzüne çıkması nedeniyle bu yapısıyla ortak bir geleceğe sahip olamayacağı düşünülmektedir. AB dış politikası bir yandan genişlemeler sayesinde teorik olarak teritoryal etkisini arttırırken, diğer yandan uygulamada bu genişlemelerle çeşitlenen ve heterojenleşen dış politika önceliklerinin yarattığı siyasi bir mozaığe dönüşmektedir.

Avrupa Birliği kendisini hemen her gün yeni bir uluslararası sorunla karşı karşıya bulmaktadır. Bu sorunlarla etkin bir uluslararası güç gibi başa çıkabilmesi için öncelikle 28 üyenin kendi aralarında uzlaşmayı sağlamaları, bunun dışarıya karşı tek ve ortak bir sesle duyurulması ve bu uzlaşmaya uygun bir eylem planının en kısa sürede hayata geçirilmesi gerekmektedir. Jeopolitik koşullar, sürekli ve hızlı bir değişim gösterdiğinden AB'nin bu koşullara uygun stratejik kararları hızla alabilmesi gerekir. Tchakarova (2012).

Bugün için 28, on yıl içinde olası 36 üyeli bir AB'nin işlevselliği, üyeler arasındaki siyasi işbirliği, kurumsal sisteminin ve karar alma süreçlerinin işleyişi ve hızı "farklılaştırılmış" veya "değişken" AB entegrasyonu olarak adlandırılan bir modele bağlı olacaktır. Hertz ve Leuffen (2011). Birlik, kusursuz kurumsal işleyiş ve bütünleşmeyi sağlamak yolunda uzun zamandır çaba sarfetmekte ve en zor uzlaşmalar ve kararlar bu bağlamda alınmaktadır. Üye sayısı 6'dan 12'ye çıktığında AB Tek Senedi'nin yürürlüğe girmesi (1987), Maastricht Anlaşması (1993), Amsterdam ve Nice Anlaşmaları (1997, 2003) ve kabul edilmeyen Anayasa taslağı sonrasında ortaya çıkan ve AB'nin işleyişi hakkında Anlaşma olarak da adlandırılan Lizbon Anlaşması (2007) hep bu amaçla imzalanmış anlaşmalardır. AB değerleri ortak hareket alanı için ancak genel bir çerçeve çizmekte olduğundan, önemli siyasi ve uluslararası konular söz konusu olduğunda üyeler arasında uzlaşma sağlamak son derece zor bazen de olanaksız olmaktadır. Keza siyasi entegrasyonla desteklenmeyen bir

ekonomik entegrasyonun da doğal sınırlarına geldiği, Euro Bölgesinde yaşanan son krizden sonra anlaşılmıştır. Kriz, son derece didaktik sonuçlar ortaya koymuş ve Euro Bölgesinde bazı önlemler alınmış olmasına rağmen⁶, alınması gerekli yapısal önlemler bu siyasi bütünleşme seviyesinde olanaksızdır ve sürekli olarak ertelenmektedir.

AB siyasi sisteminin, yukarıda kısaca değinilen zaaflarının kısa ve orta vadede giderilebilmesi son derece zor görünmektedir. Şu ortamda siyasi entegrasyonun derinleştirilmesi için üye ülkelerde olması gereken motivasyon, yerini AB'ye karşı (özellikle kurucu ülkelerde) şüphe ve karamsarlığa bırakmış durumdadır. Bu nedenle hükümetler, parlamentolardan onay gerektiren kapsamlı yasal düzenlemelerden özellikle kaçınmaktadırlar. Peki bu ekonomik bütünleşme/siyasi parçalanmışlık paradoksu nasıl çözülecektir? (Öniş ve Kutlay, 2012).

5.BÖLÜM: ÇÖZÜM DEĞİŞKEN ENTEGRASYON MU?

AB'nin geleceğine ilişkin tartışmalar aslında 90'lı yılların sonunda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB'den tam üyelik perspektifi aldıklarında ve üyeliklerinin kesinleştiği dönemde başlamıştır. Beck (2011). Avrupa Birliği'nin entegrasyonu bağlamında kullanılan farklılaşma (differentiation) kavramı, Üye ülkelerin ortak politika alanlarında farklı hak ve yükümlülükler sahip olma olanağı olarak tanımlanmaktadır. Kölliker (2001). Aslında homojen veya monolitik bir entegrasyondan sapabilme özgürlüğü, AB için çok da yeni bir kavram değildir. İstisnalar İngiltere, İsveç, Danimarka veya İrlanda gibi siyasi bir tavırla veya pazarlıkla elde edilebilmekteyken, tartışılan yeni dönemde genel bir kural olarak düşünülmesi mevcut koşulların bir dayatması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Değişken entegrasyon, temel bir ayrımla, üç değişkene, zamana, konuya veya mekana göre farklılaşan bir kategorizasyonla ortaya konabilir. Stubb (1996). Zaman değişkeni esas alınarak oluşabilecek entegrasyon: çok vitesli Avrupa (multi-speed); Konu değişkeni esas alınarak oluşabilecek entegrasyon: seçmece (a la carte) Avrupa; Coğrafi konum esas alınarak

⁶ İstikrar, Eşgüdüm ve Yönetişim Hakkında Anlaşma (The Treaty on Stability, Coordination and Governance "fiscal compact", İstikrar ve Büyüme Paktı (Stability and Growth Pact) anlaşmasının bütçe kurallarına ilişkin maddelerine dayanmaktadır. Fiscal Compact, 20 Mart 2012 tarihinde Euro Alanında yer alan ülkeler ve 8 AB üyesi ülke tarafından imzalanmış ve 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmaya taraf olan ülkeler, "dengeli bütçe kuralı"nın ulusal mevzuatlarında uygulamayı kalıcı ve bağlayıcı yasal mekanizmalarla (tercihen anayasal) gerçekleştirmeyi taahhüt etmişlerdir.

oluşabilecek entegrasyon ise değişken geometri (variable geometry) Avrupa olarak adlandırılmaktadır.

5.1 ÇOK VİTESLİ AVRUPA (MULTI SPEED EUROPE)

Bu düşünceye göre nihai hedef her koşulda homojen veya monolitik bir entegrasyonu sağlamaktır. Ancak ülkelerin bu hedefe ulaşma yolunda izleyecekleri tempolarda farklılıklar olabilecektir. Yapısal özellikler, adaptasyon hızları, uygulamada yaşanabilecek farklılıklar nedeniyle bazı ülkelere zaman tanınacak, siyasi entegrasyonun en önemli unsuru olan “kamuoyu tepkisi” dikkate alınarak, zorlama ve/veya erken konsolidasyonlarla ürkütülmeyecektir. Bu esnek model, öngörülen hedeflere ülkeden, ülkeye değişen, farklı zamanlarda ulaşmayı sağlayacaktır. Örneğin, güçlü bir ekonomik yapıya sahip Almanya'nın hemen uygulayabildiği İstikrar ve Büyüme Paketi'nin bütçe politikasına ilişkin bir önlem, Yunanistan veya İspanya'nın, ekonomilerindeki daraltıcı etkiyi azaltmaya çalışmaları nedeniyle, zamana yayarak gerçekleştirmeleri olanaklı hale gelecektir. Burada aynı amaca yönelik, benzer politikaları tüm üyeler uygulayacak ancak uygulamada sekronizasyon aranmayacaktır. Uygulamak isteyen ve uygulama yeteneğinde olan çekirdek bir grup başı çekecek, diğer ülkeler de bunları zaman baskısına uğramadan izleyebileceklerdir. Örnek olarak gösterebileceğimiz Avrupa Para Birliği'ne katılım veya Topluluk düzeyinde KDV uyumlaştırılması gösterilebilir. Bu modelin alt kategorileri olarak literatürde iki vitesli Avrupa, adım adım entegrasyon, değişken hız, uçan kazlar modeli ve kademeli entegrasyon modelleri yer alır.

5.2. DEĞİŞKEN GEOMETRİLİ AVRUPA (VARIABLE GEOMETRY EUROPE)

Bu entegrasyon modelinde ise amaç çok vitesli modelin aksine homojen veya monolitik bir entegrasyona ulaşmak değildir. Üye ülkeler arasında varolan ve belki de asla kapanmayacak olan gelişmişlik farkları, değişik bütünleşme seviyelerine yol açmaktadır. Ortak yükümlülük ve ödevler içeren ekonomik veya politik alanlardaki bütünleşmeler, kalıcı ve geri dönülmez bir şekilde ülkelerin coğrafi konumlarına göre şekillenecektir. Bu görüşe göre, Entegrasyon seviyelerinde oluşması kaçınılmaz gözüken bu farklılıklar, AB içerisindeki çeşitliliğin (diversity) doğal bir sonucudur. AB'nin Kuzeyli üyeleri ile Güneyli üyeleri arasındaki siyasi, ekonomik ve kültürel çeşitlilik ve bunların uyumlu görünen birlikteliği, AB'nin üye sayısı

onbeşi geçtikten sonra yönetilemez bir hal almıştır. Adı konmamış olsa da uygulamada bu modele uygun bazı örnekleri saymak gerekirse, Schengen Anlaşmaları'na veya European Space Agency (ESA)'ya koşullara bağlanmış, sınırlı katılımlar bunlardan bazılarıdır. Bu bütünleşme modelinin alt kategorileri olarak da İç içe geçmiş halkalar modeli (bkz. Müller-Graf 2007), İki veya çok düzeyli entegrasyon, çoklu daire modeli veya opt-in ve opt-out modelleri öne sürülmektedir.

5.3. SEÇMECE AVRUPA (A LA CARTE AVRUPA)

Bu Entegrasyon modeli tema veya konu bazlıdır. Hedef homojen bir entegrasyon değildir. Ülkeden ülkeye değişebilen pragmatik düşünceler, üyelerin entegrasyon kapasiteleri veya yetenekleri ya da başka otantik sebeplerle, üye ülkeler ortak politikalardan bazılarında yer almak istemeyebilirler. Bu modelde tıpkı bir menüden seçer gibi yer almak istedikleri entegrasyon projelerini kendileri seçerler. Böylece istemedikleri alanlarda topluluk seviyesinde bir entegrasyonu yavaşlatmaları veya tamamen durdurmaları söz konusu olmayacaktır. Örnek olarak İngiltere ve Danimarka'nın Avrupa Para Birliği'nin dışında kalmalarını, İrlanda'nın Kürtajla ilgili almış olduğu istisnayı ve yine İngiltere'nin Avrupa Sosyal Politikası'nın dışında kalmaları gösterilebilir. Kesişen halkalar, seç-al modeli, opt-out, opt-down veya istendiği gibi (ad libitum) modelleri a la carte Avrupa modelinin alt kategorilerini oluştururlar.

Alt kategorileri olmakla beraber bu üç temel model karşılaştırıldığında şöyle bir sonuca varılabilmektedir: Uygulama kolaylığı, çoklu fayda ve etkinlik ve çoklu işlevsellik (her alanda kullanılabilme) özellikleri dikkate alındığında "Çok Vitesli Avrupa" modeli öne çıkmaktadır. AB'nin supranasyonal özelliği korunacak, ortak politikalara katılım, "zaman" unsuruna bağlı olacaktır. Zamansız entegrasyon çabaları bu yolla önlenemez ve entegre olma kapasitesine ve isteğine sahip gelişmiş üyeler engellenmeden yol alabileceklerdir. "A la carte" ve "Değişken geometri" entegrasyon modelleri, entegrasyonda ülke bazında önleyici, dışlayıcı ve en önemlisi kalıcı bir etki yaratacaktır. Bu olumsuz etki önce, AB'nin değerlerine, kuruluş felsefesine (convergence) ve anlaşmaların ruhuna aykırı olacaktır. Belli politikaları seçen ve seçmeyen üyeler arasında farklı entegrasyon blokları oluşacak, bloklar arasında geçişlilik olmadığından, daha üst entegrasyon seviyelerinde bulunan gelişmiş ülkelerle, daha düşük entegrasyon seviyelerinde bulunan görece az gelişmiş ülkelerden oluşan en

az iki Topluluk oluşacaktır. Böyle bir sonuç ise AB Projesinin „convergence“ ilkesi bağlamında başarısız olması demek olacaktır.

6.BÖLÜM: SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

AB'nin olası bir senaryo olarak tamamen dağılması bu çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Birliğin yarım yüzyılı aşkın dönemdeki kazanımları ve özellikle ekonomik entegrasyonun ulaştığı düzey dikkate alındığında, bunun yakın bir gelecekte çok da olası görülmediği söylenebilir. Ancak Topluluğun yoluna bu şekilde devam edemeyeceği de ortadadır. Öncelikle ekonomik bütünleşmenin, siyasi bütünleşme ile desteklenmesi, yapısal önlemlerin hızlı bir şekilde alınabilmesi için zorunludur. Öte yandan Ortak Dış Politika ve Ortak Güvenlik Politikası söz konusu olduğunda ise hamle zorunluluğu daha da büyüktür. AB'nin Dünya siyasetinde ciddi bir aktör olarak yer alabilmesi, Topluluk ve üyeleri için önemli olduğu kadar, Dünya barışının sağlanması ve uluslararası politik ve ekonomik dengeler bakımından da hayati öneme sahiptir. Avrupa yumuşak gücünün sonuna mı geldi sorusu endişeyle sorulan bir soru haline gelmiştir. Üye sayısı artmış ve daha da artacak olan Topluluk, supranasyonal düzenlemelerle entegrasyonun derinleştirilmesi ve homojen politikalar geliştirmekte zorlanmaya hatta başarısız olmaya başlamıştır. 28 farklı ülkenin bugün, 36+ üyenin yakın bir gelecekte farklı ulusal çıkarları, değişken uluslararası politika yorumları, farklı ekonomik yaklaşımları nedeniyle bu sorunu aşmaları ancak “çok vitesli” entegrasyon modeli benimsenirse söz konusu olabilecektir. Ekonomik ve Parasal Birliğin sağlanması için uygulanan entegrasyon yöntemi aslında zaten “Çok Vitesli Avrupa” modelidir. Bu esnek entegrasyon yönteminin (flexible integration) hukuki alt yapısının hazırlanması ve tek tek ortak politika bazlı veya ulusal hükümetlerin pazarlık güçleri sayesinde de facto uygulanan “opt-out” hakkının, sözleşmeye dayalı hukuki alt yapısının, bir entegrasyon yöntemi olarak mutlaka kurgulanması gerekir. Bu sayede genişleme ile artan ve karar alma-uygulama zaafına yol açan siyasi polifoni, bir fırsata dönüşebilecektir. Çok vitesli esnek entegrasyon modeli AB'nin kurumsal işleyişini efektif hale getirecek, bu yolla Topluluğun siyasi ve ekonomik geleceği ile ilgili endişeler de ortadan kalkacaktır. Genişleme, derinleşemeyen entegrasyonun bahanesi olmaktan çıkarak, yeni üyelerin (Müzakereye başlanmış ve adaylık statüsü ve ortaklık anlaşmaları ile bir perspektif verilmiş olan Balkan ülkeleri) katılımını da

olanaklı hale getirecektir. AB'nin inandırıcılığı ve ahde vefa ilkesi gereği üyelik müzakerelerinin olumlu bir şekilde sonlandırılabilmesi gerekir. Genişleme politikası sona yaklaştığında ise Avrupa Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı programı ile AB normatif etkisini sürdürebilecek ve bu yolla uluslararası barış ve işbirliğine katkı sağlamaya devam edebilecektir.

KAYNAKÇA

Agnew, John, "How Many Europes? The European Union, Eastward Enlargement and Uneven Development", *European Urban and Regional Studies*, 8, no. 1, 2001, 29-38.

Archick, Kristin, "European Union Enlargement, *Current Politics and Economics of Europe*, 23, no. 2, 2012, 249-257.

Balfour, Rosa, Alessandro Rotta, "Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and Its Tools", *The international Spectator*, 1, 2005, 7-20.

Barnes, Ian, Pamela Barnes, *The Enlarged European Union*, Longman publ., 1. Baskı, 1995, s. 396.

Beck, Ulrich, "Cooperate or Bust", *Blaetter für Deutsche und Internationale Politik*, 2, 2011. www.eurozine.com, (ziyaret tarihi: 18.4.2014)

Dietz, Thomas, Ian Manners, Richard G. Whitman, "The Changing Nature of International Institutions in Europe: The Challenge of the European Union", *European Integration*, 33, no. 2, 2011, 117-138.

Hertz, Robin, Dirk Leuffen, "Too Big to Run? Analysing the Impact of Enlargement on the Speed of EU Decision-Making", *European Union Politics*, 12, no. 2, 2011, 193-215.

Kölliker, Alkuin, "Bringing together or driving apart the union? Towards a theory of differentiated integration" Working Paper Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2001/5.

Lippert, Barbara, “Im Angebot: Alternativen zur EU-Mitgliedschaft”,
Debatte: Europa Kontrovers, Standpunkt, Bundeszentrale der Politische
Bildung. <http://www.bpb.de/internationales/europa/europa-kontrovers>

Manners, Ian, “The Normative Ethics of the European Union”,
International Affairs, 84, 2008, 45-60.

Müller-Graf, Peter-Christian, “Differenzierte Integration”: Konzept
mit sprengender oder Unitarisierender Kraft für die EU?, *Integration*, 30.
Jahrgang, 2/07, 2007, 129-139.

Öniş, Ziya, Mustafa Kutlay, “Ekonomik Bütünleşme/Siyasi
Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliğinin Geleceği”,
Uluslararası İlişkiler, 9, no. 33, 2012, 3-22.

Schimmelfennig, Frank, Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU
Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and The State of Research”,
Journal of European Public Policy, 9, 2002, 500-528.

Schüsselbauer, Gerhard, “Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa
und die Zukunft der Europaeischen Union” *Orientierungen zur Wirtschafts-
und Gesellschaftspolitik*, 131, no. 1, 2012, 53-60

Stubb, Alexander, “A Categorization of Differentiated Integration”,
Journal of Common Market Studies, 34, No. 2, 1996, 283-295.

Tchakarova, Velina, “Die Zukunft der Erweiterungspolitik der EU:
Von Normativer Macht zum geopolitischen Imperativ?”, Austria Institut für
Europa- und Sicherheitspolitik, *Fokus* 2, 2012, 1-4.