

Mukaddime, 2018, 9(2), 79-101
DOI: 10.19059/mukaddime.376376

Arap Baharı Sonrası Avrupa Birliği'nin 'Yeni' Komşuluk Politikası

Zelal Başak Kızılkın¹

Öz: Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da 2010 yılında ortaya çıkan halk isyan dalgaları, AB'nin Güney Akdeniz ülkeleriyle ilişkilerini komşuluk politikası bağlamında yeniden düzenlemesine neden olmuştur. Arap Baharı olarak adlandırılan bu dönüşümün temelinde Orta Doğu halklarının baskıcı ve otoriter rejimler karşısında sosyal, iktisadi ve siyasi hak talepleri yatmaktaydı. Ancak söz konusu rejimlere karşı yürütülen toplumsal hareketler sonuçları itibarıyla sadece Orta Doğu ülkeleri ile değil, AB ile de yakından ilgilidir. Süregelen iç savaşlar ve güç boşlukları Avrupa'da güvensizliğin ve istikrarsızlığın kaynağı olmuş, AB'nin mücadele ettiği düzensiz ve yasadışı göç, iltica, insan kaçakçılığı, radikalizm ve terörizm gibi sorunlar bizzat AB projesini tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Üye devletler Akdeniz komşularına yönelik ulusal düzeyde yeni politikalar oluşturmaya çabalarırken, AB düzeyinde değişimin ivmesini ve sonuçlarını yönlendirebilecek ulus-üstü düzeyde yeterli bir komşuluk politikasının üretilip üretilmediği ise oldukça tartışmalı bir konudur. Bu bağlamda, bu çalışmanın temel amacı, AB'nin Arap Baharından sonra oluşturulan komşuluk politikasının temel unsurlarının neler olduğunu ortaya koymak ve böylece 'yeni' komşuluk politikasının fırsat ve sınırlılıklarını tartışmaktır.

Anahtar Kelimeler: AB Komşuluk Politikası, Arap Baharı, Yeni Komşuluk, Suriye Krizi

The EU's New Neighborhood Policy After the Arab Spring

Abstract: The wave of public uprisings that emerged in the Middle East and North Africa in 2010 caused the EU to reorganize its relations with Southern Mediterranean countries within the context of its European Neighborhood Policy. The claim laid for social, economic and political rights against oppressive and authoritarian regimes forms the basis of the transformation that took place in the Middle East. However, these social movements are directly related not only to the changes in Middle Eastern countries but also to the EU in terms of the results they bore. Ongoing civil wars and power

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Mardin Artuklu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,

gaps have served as a source of insecurity and instability in Europe, and problems like irregular and illegal immigration, asylum, human trafficking, radical terrorism, which the EU has struggled with, have reached an extent that began to threaten the EU project itself. While member states are struggling to formulate alternative policies at the national level for the Mediterranean neighbors, it is an extremely controversial issue whether a transnational level of neighborhood policy is being produced. In this context, the primary aim of this study is to reveal what the key elements of European Neighborhood Policy formulated after the Arab Spring are, and thus, discuss the opportunities and limitations of the 'new' neighborhood policy.

Key Words: European Neighborhood Policy, New European Neighborhood Policy, Syrian Crisis, Arab Uprising

Giriş

Avrupa Birliği'nin 2004-2013 döneminde sekiz Doğu Avrupa ve iki Akdeniz ülkesini kapsayan genişlemesi Birliğin sınırlarını önemli ölçüde değiştirmiştir (Bicchi, 2009a). Doğu genişlemesiyle birlikte AB, Avrasya'da Rusya, Ukrayna, Moldova ve Belarus; Doğu ve Güney Akdeniz'de Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Fas, Suriye ve Tunus gibi ülkelerle komşu olmuştur. AB bölgesinde yer alan ülkelerin aksine söz konusu ülkeler siyasi olarak istikrarsız, ekonomik olarak kırılgan ve demokratik olarak az gelişmiş yapı ve kurumlara sahip olduğundan yeni sınırlar AB'nin güvenliğini önemli ölçüde tehdit etme potansiyeli taşımaktaydı. Genişlemeyle birlikte Avrupa Birliği bu güvensizlik ve istikrarsızlık alanını bir güven ve istikrar alanına dönüştürme politikasını uygulamaya koymuştur. Bu noktada Avrupa Komşuluk Politikası (AKP), AB'nin komşu olduğu ülkelerle iktisadi ve siyasi ilişkileri bir üyelik perspektifi olmaksızın derinleştirme ve böylece AB'nin geniş sınırları çevresinde barışçıl ve işbirliğine dayalı bir dostluk ve refah çemberi oluşturma hedeflerinin önemli bir dış politika aracı olarak ortaya çıkmıştır. Komşu olduğu bölgelerde istikrarlı alanlar yaratarak Birliğin güvenliğini ve istikrarını ve böylece bütünleşmenin bekasını sağlamak komşuluk politikasının temel amacını oluşturmuştur.

Aslında AB'nin komşuluk politikasının kökeninde Birliğin Doğu genişlemesi sürecinde aday ülkelere uygulamış olduğu siyasi ve ekonomik şartlılık politikası yatmaktadır. AB, siyasi şartlılık politikası aracılığıyla Doğu Avrupa ülkelerinin dönüşümünü önemli ölçüde şekillendirmiştir. Ayrıca bu politika, aday devletlerin demokrasiye ve liberal ekonomiye geçişi sürecinde önemli bir dayanak noktası olmuştur. Birlik, genişleme sürecinde edinmiş olduğu tecrübeden faydalanarak komşu ülkelerle kuracağı iktisadi ilişkileri bu ülkelerin insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi ortak değerlere ve Birlik müktesebatına uyuma yönelik atacakları somut ve kalıcı adımlarla ilişkilendirmiştir. Bunu yaparken komşuluk politikası ile üyelik perspektifine dayalı katılım süreci arasındaki ayrımı da net bir biçimde vurgulamış ve komşuluk ilişkilerinin AB kurumlarının karar verme mekanizmalarına katılımı içermeyeceğini de açıkça belirtmiştir.

Ayrıca, AB'nin komşuluk politikası bir 'kazan-kazan' stratejisine dayanmaktaydı. İktisadi ve siyasi bir öngörülebilirlik sağlayan reformlar bir taraftan geniş bir bölgede AB'ye ticari ve güvenlik bakımından fayda sağlayacak, diğer taraftan da bu ülkelere üyelik perspektifi sunulmadığı için AB'nin karşı karşıya kalacağı riskler ve maliyetler ötelenebilecekti. Kısacası Avrupa Komşuluk Politikası AB için 'üyelik olmadan genişlemenin' bir politika aracı olarak tasarlanabilecekti.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da 2010 yılında ortaya çıkan halk isyan dalgaları, AB'nin Güney Akdeniz ülkeleriyle ilişkilerini komşuluk politikası bağlamında yeniden düzenlemesine neden olmuştur. Arap Baharı olarak da adlandırılan bu dönüşümün temelinde Orta Doğu halklarının baskıcı ve otoriter rejimler karşısında sosyal, iktisadi ve siyasi hak talepleri yatmaktaydı. Ancak söz konusu rejimlere karşı yürütülen toplumsal hareketler sonuçları itibariyle sadece Orta Doğu ülkeleri ile değil, AB ile de yakından ilgilidir. Süregelen iç savaşlar ve güç boşlukları Avrupa'da güvensizliğin ve istikrarsızlığın kaynağı olmuş, AB'nin mücadele ettiği düzensiz ve yasadışı göç, iltica, insan kaçakçılığı, radikalizm ve terörizm gibi sorunlar bizatihi AB projesini tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Üye devletler Akdeniz komşularına yönelik ulusal düzeyde yeni politikalar oluşturmaya çabalarken, AB düzeyinde değişimin ivmesini ve sonuçlarını yönlendirebilecek ulus-üstü düzeyde yeterli bir komşuluk politikasının üretilip üretilmediği ise oldukça tartışmalı bir konudur.

Bu bağlamda bu çalışmanın temel amacı, AB'nin Arap Baharından sonra oluşturulan komşuluk politikasının temel unsurlarının neler olduğunu ortaya koymak ve böylece 'yeni' komşuluk politikasının fırsat ve sınırlılıklarını tartışmaktır. Makale üç bölümden oluşmaktadır: İlk bölümde AB'nin komşuluk politikasının tarihsel gelişimi analiz edilmiştir. Bu kapsamda, Avrupa Komşuluk Politikasının temelini oluşturan AB Akdeniz Politikası, Global Akdeniz Politikası, Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası, Avrupa Akdeniz Ortaklığı ve Barcelona Süreci gibi girişimler ele alınmıştır. İkinci bölümde AB'nin Doğu ve Güney Akdeniz ülkelerine yönelik izlediği komşuluk politikasının bir değerlendirilmesi sunulmuştur. Son bölümde ise Arap Baharının ardından yeniden biçimlendirilen komşuluk politikası tartışılmış ve Avrupa Birliği'nin yeni komşuluk politikasının eski politikaların bir devamı mı yoksa farklı bir politika mı olduğu analiz edilmiştir.

I. Avrupa Birliği'nin Akdeniz Politikası

AKP'nin ortaya çıkışı Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) Ortak Pazarı tesis etmesine kadar uzanmaktadır. Ortak Pazarın oluşturulması Güney Akdeniz ülkeleri ile ilişkileri gündeme taşımış, özellikle İngiltere'nin Topluluğa katılmasıyla birlikte Akdeniz ülkeleri ile geliştirilecek ilişkiler de belirleyici olmuştur. İngiltere AET'ye üye olmadan önce Avrupa kıtası dışındaki Akdeniz ülkelerinden gelecek olan ithal mallara karşı oldukça liberal bir ticaret politikası uygulayarak düşük tarifeli gümrük politikası benimsemişti (Knoops, 2011 s: 5). İngiltere'nin Birliğe üye olması bu ülkenin daha yüksek bir ortak gümrük tarifesi politikası benimsemesine neden olacaktı. Bu durum Avrupalı olmayan Akdeniz ülkelerinin İngiliz pazarındaki ayrıcalıklarını yitirmesine neden olabilme potansiyeli taşımaktaydı (Knoops, 2011 s:

5). Bu noktada en temel soru: AET'nin Güney Akdeniz'deki komşularına ortak bir gümrük tarifesi mi ya da ikili ilişkiler temelinde her ülkeye ayrı bir gümrük tarifesi mi uygulayacağıydı.

Bir başka ifadeyle, AB Akdeniz komşularıyla ilişkilerini ticaret ve kalkınma bağlamında şekillendirmiştir. Özellikle soğuk savaşın bitmesiyle birlikte dış politikasının güvenlik ve demokrasi boyutlarını komşuluk ilişkilerine taşımıştır. 1995 yılında Akdeniz ülkelerinde demokrasinin ve insan haklarının geliştirilmesi önceliğine dayanan ve Barselona Süreci olarak da adlandırılan Avrupa-Akdeniz Ortaklığını (Euro-Mediterranean Partnership) oluşturmuştur. 2005 yılına gelindiğinde ise komşuluk ilişkilerine sistematik bir perspektif getirerek Avrupa Komşuluk Politikasını benimsemiştir. Bunu izleyen dönemde Akdeniz için Birlik (Union for the Mediterranean) ile Akdeniz'de işbirliğini hükümetlerarası düzeyde güçlendirmiştir.

a. Küresel Akdeniz Politikası (1972-1990)

AB Güney Akdeniz ülkelerine yönelik ilk bölgesel stratejisini 1972'de ilan edilen "Küresel Akdeniz Politikası" (KAP) ile oluşturmaya başlamıştır (Global Mediterranean Policy).² KAP, Topluluğun Akdeniz Bölgesi'ni bir bütün olarak değerlendirme isteğini yansıtmaktaydı. Bu politika Akdeniz ülkelerini homojen bir grup olarak ele alıyor ve birbirinden oldukça farklı Arap ve Arap olmayan Akdeniz ülkelerinin Akdeniz'deki ortak çıkarlarına vurgu yapıyordu. Ve yine KAP, Akdeniz ve Arap ülkelerine yönelik ticarete ilişkin sunmuş olduğu AET imtiyazları için genel bir şemsiye işlevi görüyordu. Ancak, AET'nin 'bölgesellik' vurgusuna rağmen, ortaklık müzakereleri bölge devletlerinin farklı özellikleri göz önünde bulundurularak her devlet ile ayrı ayrı yürütülmüştür (Arfitt, 1997). Bu nedenle, AB'nin Akdeniz ülkelerini bir bütün olarak ele alma isteği gerçekleştirilememiştir. KAP, AT ve farklı Akdeniz ülkeleri arasında tesis edilen bir dizi birbirine benzeyen ikili ticaret ve kalkınma antlaşmalarından oluşmuştur (Bicchi, 2011 s: 8). Birlik ilk KAP antlaşmasını 1975 yılında İsrail ile imzalamıştır. Bu antlaşmayı 1976 yılında Fas, Tunus ve Cezayir ve 1977 yılında Mısır, Ürdün ve Lübnan ile yapılan antlaşmalar takip etmiştir. Bu arada, Türkiye, Yunanistan, Malta ve Kıbrıs ile tam üyeliğe doğru giden özel bir rejimin inşası öngörülmüştür.

KAP antlaşmaları ticari, mali-ekonomik ve toplumsal alanda işbirliğini öngörmekteydi. Antlaşmaların icra edilmesindeki genel hedef Akdeniz ülkelerinin sanayi ve tarım ürünlerini Avrupa piyasasına açarken Akdeniz'deki Avrupa ticaretini artırmaktı (Khader, 2013 s: 14). KAP, taraflar arasında sınai mallar için serbest ticaret bölgesi oluşturulmasını ve gümrük vergilerinin farklı geçiş süreçlerinin sonunda tedricen düşürülmesini öngörmekteydi (Panos, 1984 s: 321). Tarımsal mallara yönelik bazı imtiyazlara da müteakabiliyet ilkesi temelinde olanak sağlıyor (Panos, 1984 s: 312) ve böylece tarım ürünlerinde gümrük tarifelerinin

² Declaration of the Paris Summit, 19-20 October 1972, Bull.EC.10/1972 establishing Mediterranean Policy and the Rome European Council Conclusions.

düşürülmesini öngörüyordu. Ayrıca teknik ve endüstriyel işbirliği ve Topluluk mali yardımı alanlarında da düzenlemeler söz konusuydu. Bu politikanın önemli bir özelliği Akdeniz ülkeleriyle siyasi diyalogu geliştirecek ortak kurumları tesis etmesiydi. Ayrıca, Topluluk, Orta Afrika ve Türkiye'den Avrupa ülkelerine giden göçmenlerin yaşam standartlarının geliştirilmesi için de bir taahhütte bulunmuştu.

KAP'ın oluşturulmasının ardında birçok neden saklıydı. Bunlardan en belirleyici olanı Avrupa Birliği'nin İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı Birliğe kabul ederek ilk genişlemesini gerçekleştirecek olmasıydı. Yeni üye devletlerin katılımı Topluluğun Akdeniz ülkeleri ile ticari ilişkilerini yeniden düzenlemesini gerekli kılıyordu. Ayrıca AT, siyasi bakımdan Amerika ve Sovyetler Birliği'nin egemen olduğu Akdeniz bölgesinde Arap Dünyası ile eşitlikçi bir temel üzerinde süper güçleri dengeleyecek bir ilişki biçimini geliştirmeyi de hedefliyordu.

Ancak KAP, AT ve katılımcı Akdeniz ülkeleri arasında ekonomik ve siyasi ilişkilerin geliştirilmesine katkı sağlamasına rağmen 1972-1990 döneminde beklenen hedefleri gerçekleştirmekte kayda değer bir performans sergileyememiştir. KAP, 'yatırım' yerine 'ticaret' temelli bir yapılanma olmuştur. Bu dönemde Avrupa yatırımlarının sadece yüzde biri (%1) Güney Akdeniz bölgelerine yönlendirilmiş ve böylece Akdeniz'in iki kıyısındaki refah uçurumu giderilemediği gibi Akdeniz'de bir bölgesel bütünleşme de başılamamıştır (Khader, 2013 s: 14). Aynı şekilde, Arap-Akdeniz ülkeleri de kendi aralarındaki farklılıkları gidermede ve işbirliğine gitmede ilerleme sağlayamamışlardır (ibid). Arap-Akdeniz ülkeleriyle imzalanan tüm işbirliği antlaşmaları insan haklarını gündeme getirmesine rağmen, içinde güçlü bir siyasi şartlılık ilkesini de barındırmamıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin 'değer temelli' kolektif yaklaşımı, üye devletlerin 'menfaat odaklı' bireysel yaklaşımları nedeniyle sorgulanır hale gelmiştir (Leigh, 2011 s: 2). Üye devletlerin söz konusu ülkelerde insan hakları ve demokrasi ile ticari ilişkiler karşı karşıya geldiğinde ticari ilişkileri tercih etmesi ve sadece Akdeniz-Arap ülkeleriyle ticaret, enerji ve yatırım bakımından ayrıcalıklı bir ilişki kurmayı hedefleyen yaklaşımları KAP'ın başarıya ulaşmasını engelleyen temel unsurlar olmuştur.

KAP, 'ihracata dayalı ekonomik kalkınma' modeline dayanıyordu. Akdeniz havzasındaki Arap ülkeleriye 'ithal ikameci kalkınma' stratejisini benimsemişti. Arap Devletlerin bağımsızlık arayışında olduğu bir dönemde, KAP onlar için yeni bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğuruyordu (Bicchi, 2009b s: 16). AB'nin ilk genişlemesi de KAP'ı olumsuz yönde etkilemiştir. İngiltere, İrlanda ve Danimarka gibi yeni üye devletler KAP'ı ucuz tarımsal ürünlere ulaşmanın bir vasıtası olması vesilesiyle desteklerken Fransa ve İtalya gibi benzer tarımsal ürünler üreten üye devletler ise Akdeniz'den ithal edilen ucuz tarımsal ürünlerin rekabeti zorlayacağı gerekçesiyle KAP'a karşı daha olumsuz bir pozisyon belirlemiştir. AT Bakanlar Konseyi ise 1974 yılında vermiş olduğu bir karar doğrultusunda bölgesel boyutta müzakere yürütme amacından vazgeçmiştir. Akdeniz devletleri ile tek bir antlaşma yapmak yerine, yeniden her bir Akdeniz ülkesi ile ikili antlaşmalar yapılması stratejisi benimsenmiştir (Kurtbağ, 2003 s: 77). Ayrıca 80'li yıllara gelindiğinde özellikle

Yunanistan, İtalya ve İspanya'ya yönelik genişlemeyle birlikte KAP önemli bir biçimde sarsıntıya uğramıştır. Genişleme Akdeniz ülkelerini AET'ye üye Akdeniz ülkeleri ve olmayanlar diye ikiye bölmüş ve iki grubu bir araya getiren mekanizmaları da geliştirmekten uzak kalmıştır (Bicchi, 2009b s: 16). Yunanistan, İspanya ve İtalya'nın da katılmasıyla birlikte Topluluk, Akdeniz tarım ürünlerinde kendi kendine yeten bir konuma ulaşmıştır (Panos, 1984 s: 325). Bu durum AB'ye üye olmayan Akdeniz ülkelerine olan bağımlılığı neredeyse ortadan kaldırmıştır (Bicchi, 2009b s: 16).

b. Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (1991-1995)

KAP'ın başarısızlığa uğraması, Birliğin bir Akdeniz politikası oluşturma girişimlerini engellememiştir. Birlik soğuk savaşın bitmesinin hemen ardından, Akdeniz ülkeleriyle ticari ve siyasi ilişkilerini yeniden canlandırmaya odaklanmıştır. 1991-1995 yılları arasında devam eden 'Yenileştirilmiş Akdeniz Politikasını' KAP'ın yerine gündeme getirmiştir. Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (YAP), Ortadoğu ülkelerine verilecek mali yardımları artırmayı öngörmüştür. YAP ayrıca ticari konularla sınırlı kalmamış çevre, insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesi gibi alanlarda kaydedilecek gelişmeler de oplulukla ilişkileri belirleyen unsurlar olarak sıralanmıştır. Tıpkı, Küresel Akdeniz Politikası gibi Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası da beklenen hedeflere ulaşamamıştır. AB'nin tekstil ve tarım gibi ürünlere serbest ticaret alanı açmaması ve Akdeniz ülkelerinin korumacı politikaları benimsemesi nedeniyle YAP da uygulamada önemli bir sonuca ulaşamamıştır. Ayrıca finansman ve yönetimde yetersizlik uygulamada ciddi sorunlara neden olmuş (Yigit, 2008 s: 55) fakat Doğu genişlemesi gibi oldukça sarsıntılı bir dönemde bile ilişkilerin masada tutulabilmesi açısından önemli bir işlev görmüştür.

c. Avrupa-Akdeniz Ortaklığı ve Barcelona Süreci (1995)

1990'ların başında soğuk savaşın bitmesi AB'nin tehdit algılamalarında önemli bir değişikliğe neden olmuştu (Süel, 2008 s:98). AB'nin iki kutuplu dünyada Doğu-Batı karşıtlığı üzerine bina edilmiş tehdit algısı ve güvenlik anlayışı, yerini radikalleşme, insan kaçakçılığı, göç ve terörizm gibi geleneksel olmayan tehditlere bırakmıştı. AB çevresinde patlak verebilecek ve kıtanın istikrar ve güvenliğini tehlikeye sokabilecek toplumsal ve ekonomik çalkantılardan giderek daha artan bir biçimde kaygı duymaya başlamıştı. Bu durum AB'yi, çevresindeki risklere karşı kendi güvenliğini korumasına hizmet edecek politika araçları geliştirmeye yöneltti.

Orta Doğu ülkeleri etnik ve dinsel çatışmayı tetikleyecek kırımları içinde barındırması ve böylece Avrupa'da istikrarsızlığa neden olma potansiyeli sebebiyle AB için özel bir öneme sahipti. Orta Doğu'da boy gösteren İslami köktendincilik, göçmen akışı, iltica, uyuşturucu kaçakçılığı, kitle imha silahlarının yaygınlaşması gibi sorunlar AB güvenliğini ve istikrarını yakından ilgilendiriyordu. Ancak AB'nin söz konusu güvenlik sorunlarını askeri tedbirlerle çözmesi de mümkün değildi. Bu nedenle, geleneksel olmayan bu yeni tehditleri, Orta Doğu'da desteklediği iktisadi kalkınma ve demokratikleşme yoluyla bertaraf etmeye çalıştı. Bu noktada, 1995

yılında, AB üyelerinin ve Türkiye, Güney Kıbrıs, Tunus, Cezayir, Mısır, İsrail, Lübnan, Fas, Malta, Ürdün ve Filistin yönetiminin dahil olduğu Akdeniz ülkelerinin katılımı ile Barcelona bildirisi kabul edilmiştir (Kurtbağ, 2003).

Bu bağlamda, Akdeniz İnisyatifi ticari hedeflerden ziyade güvenlik amacı gütmüştür (Calleja., 2004 s: 23). İstikrarsız bir Orta Doğu coğrafyası, AB'nin enerji güzergâhları üzerindeki kontrolünü kaybetmesine, Batı karşıtı İslami köktencilik, radikalleşmenin, uyuşturucu trafiğinin, organize suçların artmasına ve Avrupa bütünleşmesinin temel parametrelerini sarsabilecek bir göç dalgasına neden olabileceği kaygısı AB'nin Avrupa-Akdeniz Ortaklığını hayata geçirmesini stratejik olarak zorunlu kılmıştır (Uzun, 2003-2004 s:8). AB için Güney Akdeniz'de istikrar ve barış ancak ve ancak ekonomik ve siyasi reformları bir arada ele aldığı takdirde sağlanabilirdi. Orta Doğu'da aşırılığı ve radikalleşmeyi kontrol altında tutmanın yolu ise demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi konularda AB'nin desteğiyle reformların yapılmasıydı. Bunun iktisadi ayağı ise sürdürülebilir kalkınma ve yaşam standartlarını artırıcı ekonomik reformların hayata geçirilmesi idi (European Commission, 1994 s:3).

Barcelona Bildirisi üç bölümden oluşmaktadır (European Commission, 1995 s:1). Bunlardan ilki, siyasi ve güvenlik konularındaki ortaklıktır. Siyasi ve güvenlik alanlarında, Barcelona Bildirisi'ne taraf ülkeler insan haklarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye dayalı bir barış ve istikrar alanının kurulmasına ilişkin taahhütlerini ifade etmişlerdir. Ayrıca, uluslararası insan hakları sözleşmelerine uyumlu hareket etme, temel hak ve özgürlüklere saygı, siyasi diyalog, farklılık ve çoğulculuğa saygı ve hoşgörü, devletlerin egemen eşitlik ve toprak bütünlüğüne saygı ve halkların kendi kaderini tayin hakkı gibi ilkelere bağlılık göstereceklerini de ifade etmişlerdir. Yine, çatışmaların barışçıl yöntemlerle çözülmesi, örgütlü suç ve terörizm alanlarında işbirliği yapılması gerekliliğini vurgulamışlardır. İkinci bölümde, iktisadi ve mali alanlarda işbirliği öngörülmüştür. Barcelona Bildirisi, bunların yanı sıra, sosyal ve beşeri alanlarda da ortaklık kurulmasını önermiştir. Bu amaçla terörizm, göç, kalkınma, uyuşturucu kaçakçılığı, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi alanlarda işbirliği ve sivil toplumun sürece dâhil edilmesi gibi konular da ele alınmıştır.

Barcelona Bildirisi daha önce başarısızlıkla sonuçlanan ve Akdeniz ülkelerine ekonomik olarak anlamlı bir katkıda bulunmayan, dar ve kendini tekrar eden Akdeniz politikasına yeni bir perspektif getirmeyi hedeflemiştir. Bildiri, öncelikli olarak Akdeniz'i 'bölgesel' bir bütün olarak ele almıştır. Ayrıca, ortaklığa ticari ve ekonomik konuların dışında kültürel, sosyal ve siyasi olmak üzere yeni boyutlar kazandırmıştır. Yine, Akdeniz ülkeleri ile diyalogun etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi için kurumsal bir yapı tesis etmiştir. Son olarak Birliğin Akdeniz ile ilişkilerine siyasi şartlılık ilkesini getirerek AB ile ilişkilerin kaderini ve mali yardımları, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve sivil toplumun geliştirilmesi gibi politika alanlarında atılacak adımlara bağlamıştır.

II. Avrupa Komşuluk Politikası

Avrupa Komşuluk Politikasının çerçevesi Komisyon'un "Daha Geniş Avrupa-Komşuluk: Güney ve Doğu Komşularımızla İlişkiler İçin Yeni Bir Çerçeve" adlı belgesi ile çizilmiştir (European Commission, 2003). Yine Komisyon tarafından hazırlanan ve Mayıs 2004'te kabul edilen "Avrupa Komşuluk Politikası Strateji Belgesi" ise komşuluk politikasına nihai şeklini vermiştir.³

Avrupa Komisyonu, Arap Baharının çok öncesinde Akdeniz ve Orta Doğu'daki bölgesel gelişmelere karşı etkin bir "karantina hattı" oluşturulamaması nedeniyle bu bölgelerden kaynaklanabilecek yasadışı göç, salgınlar ve çevresel felaketlerin kontrol edilememesi durumunda AB'nin bir "kuşatılmışlık" haliyle karşı karşıya kalacağına (Ganzle, 2007 s: 2) ve bu durumun bütünleşme projesini akamete uğratacağına dikkat çekmişti. Gerçekte, Doğu Avrupa genişlemesi AB'ye önemli fırsatlar sunmakla birlikte, Birliğin karşı karşıya kalabileceği risk ve tehditleri daha görünür kılmıştı. Genişleme sonrası AB, Doğu Avrupa ve Akdeniz'de siyasi olarak istikrarsız ve otoriter, ekonomik olarak az gelişmiş, 'çalkantılı' yeni komşularla çevrelenmişti. Söz konusu ülkeler uyuşturucu, insan kaçakçılığı, radikalleşme, terörizm, etnik çatışmalar gibi AB'nin istikrar ve güvenliğini tehdit etme potansiyeline sahip sorunlarla boğuşuyordu. Bu durum AB'yi ciddi bir ikilemin içine itti: AB ya komşularından istikrarsızlık ithal edecek ya da komşularına istikrar ihraç eden bir güce dönüşebilecekti (Walace, 2003 s: 1). Her iki seçenek de AB'ye ciddi bir maliyet yüklemekle birlikte, ileride Suriye krizinde görüleceği gibi, ilk senaryonun gerçekleşmesi bütünleşme projesini temelden sarsma niteliğine sahip olması itibarıyla bir 'varoluş' sorunu teşkil ediyordu. Ayrıca, AB genişlemeden sonra tutarlı bir ortak dış politika stratejisi geliştirme zorunluluğu ile de karşı karşıya kalmıştı. Komşuluk politikası, AB'nin dış ilişkilerinde başvurduğu ve yukarıda Akdeniz ülkeleri bağlamında değinilen dış politika araçlarını tek bir çatı altında toplaması ve yakın komşularıyla ilişkilerine bir "tutarlılık" getirmesi bakımından da önemliydi (Balfour & Rotta, 2005). Böylece Avrupa-Akdeniz Ortaklığı kapsamında imzalanan ortaklık antlaşmaları ile Güney Kafkas ve Doğu Avrupa ülkeleriyle imzalanan ortaklık ve işbirliği antlaşmaları 'komşuluk' antlaşmalarına dönüştürülecek, aday veya potansiyel aday ülkelerle ilişkiler katılım antlaşmaları çerçevesinde sürdürülebilecekti. Birlik tek bir politika aracı yaratarak komşuluk politikasının usul ve yöntemlerini sadece basitleştirmekle kalmayacak, aynı zamanda tüm düzenleyici çerçeveyi tek bir çatı altında toplayacaktı (Balfour & Rotta, 2005 s: 10). Böylece AKP geniş bir coğrafi alana yayılacak ve farklı Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayacaktı.⁴

AKP "aydınlanmış çıkar tezi" üzerine kuruluydu (Richard G. Whitman, 2010, s: 7). Amacı Doğu genişlemesinden elde edilen fayda ve tecrübeleri komşu ülkelerle

³ European Commission (2004) European Neighbourhood Policy: Strategy Paper COM (2004).

⁴ Bu ülkeler Fas, Tunus, Cezayir, İsrail, Ürdün, Moldavya, Suriye, Libya, Belarus, Filistin, Ukrayna, Ermenistan, Azerbeycan, Lübnan, Libya, Ermenistan'dır. Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında bu ülkelerle önce Ortaklık antlaşmaları imzalanmakta, daha sonra bu ülkelerle eylem planları hazırlanmaktadır.

paylaşmak suretiyle bu ülkelerde istikrar, güvenlik ve refah alanları yaratarak Birliğin çevresinde bir “dost” ülkeler halkası oluşturmaktı (European Commission, 2014, s:2). AB komşularıyla yakın ve iyi ilişkiler kurarak “bölücü” yeni çizgilerin ortaya çıkmasını engellerken, kendi güvenlik ve istikrarını koruyacak ve böylece uzun vadeli çıkarlarını teminat altına alabilecekti (European Commission, 2014, s:2). Birlik, ortak devletlerin AB iç pazarından daha geniş bir pay almasını ve malların, kişilerin, hizmetin ve sermayenin serbest dolaşımına dayanan dört temel özgürlüğünden faydalanmasını sağlayarak ilişkilerini geliştirecekti (European Commission 2004).

Bir diğer önemli nokta ise komşuluk politikasının ortak ülkelere üyelik perspektifi sunmamasıydı. Cadier'ın da değindiği gibi komşuluk politikası “genişlemenin ikamesiydi” (2013 s: 53) ve AKP, Birliğe diğer ülkelerle ‘katılım olmadan bütünleşme’ olanağını tanıyordu. Bu strateji AB'ye tam entegrasyona kıyasla maliyeti düşük önemli bir dış politika aracı sağlıyordu. Öte yandan AB, AKP çerçevesinde yürütülen bölgesel işbirlikleri vasıtasıyla ekonomik ve siyasi bütünleşmeyi Birliğin mevcut sınırlarının dışına taşıyor (Kahraman, 2005 s: 3) ve böylece ‘daha geniş bir Avrupa’yı’ inşa edebiliyordu. İlişkilerin yönünü, ivmesini ve derinliğini komşu devletlerce hukukun üstünlüğü, iyi yönetim, insan haklarına saygı, iyi komşuluk ilişkisi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve sürdürülebilir kalkınma gibi ilkelerin gerçekleştirilmesine yönelik atılan adımlar belirliyordu. Birliğin komşularıyla ayrıcalıklı ilişkileri, ortak değerlere karşılıklı taahhüt üzerine kurulacaktı. Böylece AB, uzun vadede üyelik perspektifi taahhüdünde bulunmaksızın, orta vadede Orta Doğu ülkelerinde siyasi ve ekonomik reformları teşvik edebilecekti.

Ancak AB'nin dönüştürücü etkisini ve yönetim biçimini “jeopolitik gri alanlardaki” komşu ülkelere nasıl taşıyabileceği sorusu başlangıçtan beri cevaplanması gereken en önemli soruydu (Cadier, 2013; Ganzle, 2007 s: 2). Birlik, Doğu Avrupa ülkelerinin ekonomik ve politik dönüşümüne güçlü bir katılım perspektifi sunarak bu ülkeleri kuvvetli bir şekilde teşvik etmişti. Komşu ülkelerle ilişkilerindeyse tam üyelik perspektifi kesinlikle söz konusu değildi. AB'nin başvurduğu bu yöntem Avrupalılaştırma mekanizmasıydı (Kahraman, 2006 s: 42). Başka bir ifadeyle AB komşu ülkelere “katılım olmaksızın Avrupalılaştırma” ya da “Avrupa Birliğileştirme” politikasını uygulamayı denedi (Kahraman 2006, s: 42). Üyelik perspektifinin sunulmaması doğal olarak AB'nin komşu ülkelerdeki siyasi ve iktisadi değişim ve dönüşüm süreçlerinde bir dayanak olabileme kapasitesini oldukça sınırlandırmıştır.

AB bu politikalarla ortak ilkeler üzerine oturtulmuş, açık ve bütünleşmiş bir pazarın oluşmasını hedeflemekteydi. Böylece, AB kurumlarına katılım dışında bütünleşmenin getireceği tüm siyasi, ekonomik ve ticari olanakları komşu ülkelere sunmayı da öngörüyordu (Smith, 2005 s: 763). Bu bağlamda Komisyonun 2003 yılında benimsediği “Daha Geniş Avrupa-Komşuluk: Doğu ve Güney Komşularımızla

İlişkiler İçin Yeni Bir Çerçeve” adlı belgede komşuluk politikasının temel içeriğini aşağıdaki unsurlar oluşturmuştur:

- 1) İç pazarın ve düzenleyici yapıların komşu ülkeleri içine alacak şekilde genişletilmesi,
- 2) Tercihli ticari ilişkiler ve pazarın açılması,
- 3) Göç ve kişilerin dolaşımının yasal temellere oturtulması,
- 4) Ortak güvenlik tehditlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için işbirliğinin yoğunlaştırılması,
- 5) Çatışmaların önlenmesi ve kriz yönetimi durumlarında AB'nin siyasi olarak daha fazla müdahil olması,
- 6) İnsan haklarının tesisi, daha ileri düzeyde kültürel işbirliği ve karşılıklı anlayışın güçlendirilmesi yolunda çabaların artırılması,
- 7) Ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon ağları ve Avrupa Araştırma alanı ile bütünleşme,
- 8) Yatırımların teşviki ve korunmasına ilişkin yeni araçların oluşturulması
- 9) Küresel ticaret sistemi ile bütünleşme için yardım verilmesi,
- 10) İhtiyaçlara göre tespit edilen yardımların güçlendirilmesi,
- 11) Yeni finans kaynaklarının yaratılması (European Commission 2003, s:11-14)”

AB'nin komşuluk politikasını detaylandıran bir diğer düzenlemeye 'Avrupa Komşuluk Politikası: Strateji Belgesidir.' AB söz konusu belgeyi Doğu Avrupa genişlemesinin hemen ardından benimsemiş, komşuluk politikasının yapısını, hedeflerini ve işleyiş biçimini somutlaştırmıştır. AB'nin komşuluk politikasına ilişkin belgeler incelendiğinde, Birliğin komşuluk politikasının kapsamını üç başlıkta özetlemek mümkündür: Bunlardan ilki ekonomik boyuttur ki komşu ülkelerle iktisadi bütünleşmenin mümkün olan en üst seviyede sağlanması ve böylece refah düzeyinin geliştirilmesini ifade eder. İkincisi siyasi boyuttur. Bu boyutun ana hedefi, AB'nin ortak ilke ve normlar temelinde komşularla siyasi işbirliğinin geliştirilmesi ve komşu bölgelerde demokrasi ve özgürlük alanlarının inşa edilmesidir. Üçüncü ve son boyut ise terörizm, radikalleşme, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi ulus-üstü sorunlarda ortak politikalar belirlenerek Avrupa'nın güvenlik ve istikrarının sağlanmasıdır. Özetle, komşuluk politikası AB çevresinde Avrupa'nın ortak değerlerine ve toplumsal-ekonomik standartlarına uyumlu “iyi “komşular yaratma gayesi gütmüştür (Smith, 2005 : 763). AB bunu başarmak için her katılımcı ülkenin gerçekleştirmesi gereken sosyal ve ekonomik reformları bu amaca yönelik hazırlanan ‘eylem planlarında’ belirlemiş ve ilgili ülkelerin bu öncelikleri hayata geçirme başarısına bağlı olarak da ilişkileri derinleştirmeyi hedeflemiştir.

Akdeniz bölgesine yönelik diğer inisiyatiflerle kıyaslandığında AKP'nin getirmiş olduğu en önemli yenilik "farklılaştırılmış" yaklaşıma dayalı "ikili" ilişkilerin benimsenmesidir (European Commission, 2013). Bu durum, AB'nin Avrupa-Akdeniz Ortaklığı ve Barcelona sürecinin dayandığı ekonomik ve siyasi olarak birbirinden farklı Akdeniz ülkelerini bir bütün olarak ele alan bölgesel rejimler kurma perspektifinden ayrılmasını ifade ediyordu. Zira AKP Akdeniz ülkelerinin siyasi ve ekonomik alanda kaydedeceği reformların AB'nin iç pazarına erişim ve dört temel özgürlükten faydalanma derecesini belirlemesi itibariyle farklı ülkelerle farklı ilişki düzeyleri geliştirmeyi öngörmektedir. Bu bakımdan AKP, komşu ülkelerin gerçekleştireceği reformlara paralel olarak AB'nin Akdeniz ülkeleriyle değişik yoğunluk ve düzeyde bütünleşmesini öngörmektedir. Doğal olarak her katılımcı devletin AB ile kuracağı ilişkilerin derinlik düzeyi de farklı olacaktır. AB bu vesileyle tam üyelik sürecinde aday devletlere uyguladığı 'bireysel' yaklaşım siyasetini komşuluk politikasına da aktarmıştır. Buna göre AB ve komşu devletler her ülkenin kendi özgün şartlarını göz önünde tutarak eylem planları hazırlanmasını ve eylem planlarında belirtilen kısa ve orta vadedeki öncelikleri yerine getirmedeki başarısını, ilişkilerin yoğunluğunu ve ivmesini belirlemesini benimsemiştir. Böylece, AB'nin Akdeniz ülkeleriyle daha 'esnek' ilişkiler kurabilmesinin önü açılmıştır.

Diğer bir yenilik, farklılaştırılmış yaklaşımla uyumlu olarak AB-Avrupa-Akdeniz Ortaklığının dayandırıldığı "negatif şartlılık" ilkesi yerine, komşuluk politikası ile benimsenen "pozitif şartlılık" ilkesini getirmiş olmasıdır (Del. Sarto & Schumacher, 2005 s: 18). Şartlılık esas itibariyle bir donör (bağışçı) ülkenin veya uluslararası bir örgütün bir başka ülkeye sağlayacağı mali ve teknik yardımları söz konusu devletin ekonomik ve siyasi reformları gerçekleştirmede ilerleme sağlamasına bağlayan bir mekanizmadır. Pozitif şartlılık, bir ortaklık ilişkisi kurulmadan ya da herhangi bir mali yardım sağlanmadan önce, sağlanacak olan mali ya da diğer desteklerin taraf ülkelerin ortak değerlere saygı göstermesine ve ekonomik ve siyasi koşulları yerine getirmesine bağlanmasıdır. Bir başka ifadeyle, pozitif şartlılık ortaklık ilişkisi tesis edilmeden önce önem kazanmaktadır. Negatif şartlılık ise ortaklık antlaşmaları imzalandıktan sonra tarafların insan hakları ya da diğer alanlarda antlaşma hükümlerini ihlal etmeleri durumunda antlaşmaların askıya alınabilmesini mümkün kılan hukuksal bir mekanizmadır.

AB pozitif şartlılık mekanizmasına Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) genişlemesinde kararlı şekilde başvurmuş ve böylece MDA ülkelerinin demokratik ve iktisadi dönüşümüne önemli katkılar sağlamıştır (Usul, 2008 s: 110). Doğu Avrupa genişlemesi, aday ülkelerin nicelikleri ve nitelikleri dikkate alındığında Avrupa bütünleşmesi açısından önemli bir meydan okuma teşkil etmiştir. Bu devletler sosyalist bir gelenekten gelmekteydi, kapalı ekonomik düzenleri vardı ve demokrasi tecrübeleri oldukça kısıtlıydı. Bu nedenle Doğu Avrupa genişlemesi tecrübesi AB'nin şartlılık ilkesini genişleme dalgasının ihtiyaçlarına yanıt verebilecek bir biçimde gözden geçirip yenilenmesine neden olmuştur. Böylece AB, şartlar bakımından daha kapsamlı ve denetim mekanizmalarının çok daha güçlü olduğu bir

pozitif şartlılık politikasını uygulamaya koymuştur. Yeni şartlılık mekanizması üç temel sacayağına dayanıyordu (Usul, 2008, p: 111). Bunlar:

1. Daha özcü ve derin bir demokrasi anlayışı,
2. Güçlü kontrol mekanizmaları,
3. Üyelik perspektifidi (ibid).

Bu bağlamda AB, Kopenhag Kriterleriyle katılımın ekonomik şartlarını belirlemiş, her aday devletin özgün yapısını göz önünde bulundurarak ilgili devletin reform önceliklerini oluşturmuş, Komisyon'un ilerleme raporlarıyla da kaydedilen mesafeyi denetlemiştir. Söz konusu reformların aday devletler tarafından gerçekleştirilmesinin ana nedeni AB'nin aday devletlere güçlü bir üyelik perspektifi sunması olmuştur. Böylece 'üyelik perspektifi' AB'nin dönüştürme yetisinin etkinliğini artıran en temel politika aracı olma görevini yerine getirmiştir.

AB'nin AKP öncesi Akdeniz komşularıyla ilişkileri ise negatif şartlılık ilkesi üzerine bina edilmişti. AB, Akdeniz ülkeleriyle imzalanan ortaklık antlaşmalarına insan haklarıyla ilgili genel bir madde ekleyerek taraf ülkelerin insan haklarını ihlal etmesi durumunda antlaşmaların yürürlükten kaldırılabilmesini hukuken mümkün kılabilirdi. Ancak bu durumda bile insan hakları ancak antlaşma imzalandıktan ve taraf ülke insan haklarını ihlal ettikten sonra ikili ilişkileri belirleyen bir meseleye dönüşebiliyordu.

AB Komşuluk politikası çerçevesinde Doğu Avrupa ülkeleri üzerinde başarısını test ettiği ve olumlu sonuçlar veren pozitif şartlılık ilkesinin esnetilmiş bir biçimini komşu ülkelerle ilişkilerinde de uygulamaya koymuştur (Richard G. Whitman, 2010 : 5). AB komşuluk politikası kapsamında ortak ülkelere bir yandan daha katı koşullar 'dayatılırken' diğer yandan da daha güçlü denetim mekanizmaları öngörülmekteydi. Bu bağlamda, üyelik perspektifi hiç bir surette telaffuz edilmezken, mali veya teknik yardımın sağlanması koşulu, Akdeniz ülkelerinin AB'nin özgürlük, eşitlik, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, demokrasi, çoğulculuk, adalet, dayanışma, ayrımcılık karşıtlığı olarak tanımladığı ortak değerler konusunda adım atmasına bağlanmıştı.⁵ Ayrıca 'farklılaştırılma' yaklaşımına paralel olarak her ortak devletin özgün koşullarını dikkate alan eylem planlarının hazırlanması da öngörülmekteydi. Eylem planları bir dizi kilit alanı kapsayan ve ilgili devletin özgül reform önceliklerini belirten politika belgeleri olarak düzenlenmiştir.

Eylem planları ortakların iç pazardan pay alabilmeleri için siyasi diyalog, ticaret, enerji, ulaşım, bilgi toplumu, sosyal politika, araştırma, çevre gibi alanlarda alınacak tedbirlerin belirlendiği belgelerdi. Birlik, ortak devletlerce ilgili alanlarda atılan adımları denetleyecek ve bunun sonucunda bu ülkelerin ortak pazardan ne kadar pay alabileceğini belirleyecekti. Ancak bu payın belirlenmesi genişlemede

⁵ European Commission, 2004. Communication from the Commission: European Neighborhood Policy. Brussels: European Commission.

olduğu kadar kolay değildi. Aday ülkelerde reform sürecinin gelişim sürecini şekillendiren en etkili teşvik mekanizması nihai ve tam üyelikti. Bu yeni politika kapsamında tam üyelik vizyonlu bir teşvik mekanizması yerine komşu devletlerin; kişilerin, malların, sermayenin ve hizmetin serbest dolaşımı olarak sıralanan dört temel özgürlükten yararlanması öngörülmekteydi. Bu özgürlükler içinde en güçlü teşvik mekanizmasıysa komşu devletlerin kişilerin serbest dolaşımı hakkından faydalanmasıydı. Ancak ilerleyen dönemde komşu devletlerin kişilerin serbest dolaşımı hakkından faydalandırılmasına ilişkin AB vurgusu azalmıştır. Zaman içerisinde AB komşularıyla ilişkilerin; güvenlik, çatışmaların engellenmesi, ortak güvenlik tehditlerine karşı mücadele, göç, sınır güvenliği gibi boyutlarını ön plana çıkarmaya başlamıştır. Böylece AB'nin sunabileceği ekonomik ve teknik yardımlar, AB programlarına katılım, AB'nin komşu ülkelerinin Dünya Ticaret Örgütüne katılımı için vereceği destek, diğer mali kurumlardan alınabilecek yardımlar, üyelik ve serbest dolaşım yerine geçen temel teşvikler haline dönüşmüştür (Balfour & Rotta, 2005 s:13). Ortak pazara erişim imkânı ise komşu devletler için önemli bir teşvik oluşturmuyordu. Komşu ülkeler için ortak pazarın oluşturulmasına yönelik mevzuata uyum hem uzun vade hem de yüksek maliyet gerektiren bir husustu (ibid). İsrail dışında AB iç pazarında rekabet edebilecek ekonomik potansiyele sahip başka bir ülke de mevcut değildi (ibid).

Kısacası, AB komşuluk politikasıyla birlikte ortaklık ilişkilerini hem daha zor ve kapsamlı kriterlere bağlamış hem de Kopenhag siyasi kriterlerine uyma şartını ortaklık ilişkisi tesis edilmesinin bir ön koşulu olarak kabul etmiştir. AB, Birliğin ortak değerlerine saygı gösterme taahhüdünde bulunan ülkeleri komşuluk ilişkisine davet eden bir yaklaşım sergilemiştir. Bir başka ifadeyle “üyelik olmadan demokratikleşme” yaklaşımıyla komşu ülkelerin demokratik dönüşümüne katkı sunmaya çalışmıştır (Silander & Nilsson, 2013 : 441).

AKP'nin getirmiş olduğu bir diğer yenilik komşu ülkelerdeki bölgesel ve etnik çatışmaların yönetimi ve çözümünde AB'nin daha aktif bir rol oynamasına olanak tanınması olmuştur (Sasse, 2009 s: 369). AB, Doğu genişlemesi ile birlikte istikrarsızlık yayma potansiyeline sahip çatışma bölgeleriyle çevrelenmişti. İsrail, Lübnan, Cezayir, Moldova, Gürcistan, Fas, Batı Sahra, Mısır, Ukrayna, Ürdün ve Suriye gibi ülke ve bölgelerde etnik ve bölgesel çatışmalar mevcuttu. AB, özellikle Ortak Dış ve Güvenlik Politikasında ve Ortak Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasında söz konusu çatışmaları çözmenin önemini ısrarla vurgulamıştır. Birlik, 1990'lı yıllardan itibaren komşuluk politikasına çatışmaların çözümü boyutunu da eklemiştir.

AB dış ilişkilerinde çatışma yönetim ve çözümü perspektifini ilk olarak Balkan ülkeleriyle ilişkilerinde oluşturdu (Sasse, 2009 s: 369). 1990'lı yıllarda Yugoslavya'da patlak veren kanlı etnik çatışmaları çözmedeki askeri ve kurumsal altyapı yetersizliği AB'nin çatışmaların yönetimi ve çözümüne ilişkin politika araçlarını ve kapasitesini geliştirme ihtiyaç ve zorunluluğunu ortaya çıkardı (Woff & Rodt, 2010 s: 114). Komşuluk politikasının ana hatlarını çizen 'Avrupa Komşuluk Politikası:

Strateji Belgesi' bölgesel ve uluslararası sorunların ele alınması, çatışmaların önlenmesi, kriz yönetimi, ortak güvenlik tehditlerinin bertaraf edilmesi gibi Ortak Dış ve Güvenlik Politikası kapsamına giren konularda etkin siyasi diyalogun güçlendirilmesini AB komşuluk politikasının öncelikli alanları arasında sıraladı (European Commission, 2014). Bu, AB'nin çatışmaların çözümünde aktif bir rol oynamasını sağlayacak kurumsal alt yapıyı oluşturdu. AB'nin çatışmaların çözümündeki kapasitesi literatürde tartışmalı olmakla birlikte komşuluk politikası İsrail, Filistin, Lübnan, Cezayir ve Fas gibi Akdeniz ülkelerinde, özellikle uzun vadede, çatışmaları çözme ve yönetme potansiyelini teorik olarak geliştirmişti. Zira komşuluk politikasının sunmuş olduğu ticari, mali ve teknik yardım, arabuluculuk enstrümanlarıyla AB uzun vadede çatışmaların çözümüne katkıda bulunabilecek ve böylece geniş komşuluk alanında ortaya çıkan veya çıkabilecek olan çatışmaların gerekçelerini ortadan kaldıracak bir araca sahip olabilecekti. Ancak, uygulamada beklenenin aksine AB, Arap isyanlarının ortaya çıkmasına neden olan faktörleri tahmin etmede ve isyanlar bir kez patlak verdikten sonra da çatışmaları kontrol etmede öngörülen potansiyelini kullanamamıştır. AB'nin Arap Baharı ile birlikte Akdeniz ve Orta Doğu ülkelerinde ortaya çıkan yerel ve bölgesel çatışmaları öngörmede ve engellemede ne derece etkin olduğu aşağıdaki bölümde tartışılacaktır.

III. AB'nin Arap Baharına Yönelik Tutumu: Yeni Komşuluk Politikası

92

17 Aralık 2010 tarihinde Tunus'ta başlayan ve daha sonra Yemen, Suriye ve Libya gibi ülkelere sıçrayan Arap isyanları sadece Orta Doğu coğrafyasını değil Avrupa'yı da önemli ölçüde etkiledi. Orta Doğu'da otoriter ve diktatör rejimleri sarsan isyan dalgaları devam ederken AB de söz konusu isyanların bir sonucu olan göç, iltica, radikalleşme ve terörizm gibi sorunlarla daha yakından yüzleşmek durumunda kaldı. Arap Baharı, AB'nin, aslında tüm komşuluk ve Akdeniz politikasına yön veren istikrarsızlık ve güvensizlik korkusunun bir bakıma ete kemiğe bürünmesiydi. Zira AB'nin tarihsel olarak Doğu Akdeniz ve Orta Doğu'ya yönelik dış politikası, MENA ülkelerinde ortaya çıkabilecek ve AB'ye sızrama potansiyeli bulunan büyük ekonomik ve siyasi çalkantıları kontrol etme veya çevreleme yaklaşımına dayanmaktaydı.

Geliştirilen sayısız politikaya rağmen AB, komşuluk politikası kapsamındaki ülkelere ortaya çıkan siyasi, iktisadi ve sosyal huzursuzluğu ve çalkantıları tahmin etmede ve bunlara yanıt vermede yetersiz kaldı. Mevcut komşuluk politikasının eksiklerini göz önünde bulunduran AB, Arap Baharından hemen sonra Orta Doğu ülkeleri ile ilişkilerini biçimlendirecek yeni düzenlemeleri hayata geçirdi. Yukarıda detaylı bir biçimde değinildiği gibi Birlik, sorunlara geçici çözümler üreten, çoğunlukla ikili ticari antlaşmalara dayalı ekonomik programlar ve sadece 90'lı yıllardan bu yana gelişmekte olan 'bütüncül' yaklaşımlarla Orta Doğu'daki yapı taşlarını yerinden oynatan Arap İsyanlarına yönelik sistemli bir politika geliştirmeye çalıştı. Ancak komşuluk politikasının ne derece 'yeni' bir politika ya da eski

politikaların güncellenmiş biçimi olduğu ve etkinlik ve kapasite itibariyle sınırlılığı tartışmaları da sürmeye devam etti (Tömmel, 2013, Wouters, 2013).

Arap isyanları Aralık 2010'da patlak verdiğinde AB söz konusu isyanlara yanıt vermede önemli bir isteksizlik ve kararsızlık sergiledi ve isyanlara yönelik somut bir politika oluşturmak için Şubat 2011 tarihine kadar bekledi. Bu tarihten itibaren, bir taraftan 'Avrupa-Akdeniz Ortaklığı' ve 'Akdeniz için Birlik' gibi mevcut politika araçlarını Orta Doğu'da ortaya çıkan yapısal dönüşüme yanıt verebilecek biçimde dönüştürmeye çabalarırken diğer taraftan da yeni politika araçları benimseyerek komşuluk politikasını yeniden düzenledi.

a. Demokrasi ve Paylaşılan Refah için Ortaklık

Yukarıda değinilen politik yaklaşımlar çerçevesinde AB ilk olarak "Demokrasi ve Paylaşılan Refah için Ortaklık" adlı ortak bir bildiriye benimsedi (European Commission, 2013). Bildiri, AB'nin, 'ölçülebilir' reformları hayata geçiren Güney Akdeniz komşularıyla ilişkilerini yeniden düzenleme biçimlerini öngörmekteydi. Birliğe göre Arap isyanları ile dile getirilen siyasi katılım, haysiyet, özgürlük ve istihdam talepleri ancak ve ancak daha hızlı ve iddialı siyasi ve iktisadi reformlarla gerçekleştirilebilirdi. AB bu yaklaşıma uygun olarak 'Demokrasi ve Paylaşılan Refah için Ortaklık' bildirisi ile belirlenen reformları hayata geçirebilecek tüm güney komşularına destek vermeyi taahhüt etti.

Doğu Akdeniz ülkeleriyle ilişkileri yeniden tanımlayan 'Demokrasi ve Paylaşılan Refah için Ortaklık' inisiyatifi üç temel unsura dayanmaktaydı (European Commission, 2013). Bunlardan ilki demokratik dönüşüm ve kurum inşasıydı ve ortak ülkelerde temel özgürlükler, anayasa ve yargı reformları, yolsuzluk ile mücadele alanlarında reform adımları atılması öngörülmekteydi. İkincisi sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi ve böylece Ortadoğu halklarıyla güçlü bir ortaklığın tesis edilmesi idi. Üçüncüsü ise küçük ve orta ölçekli işletmelere destek, sağlık ve eğitim sistemlerinin ve yoksul bölgelerin geliştirilmesi için kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme ve ekonomik kalkınma perspektifinden oluşmaktaydı. Avrupa Birliği hem siyasi-anayasal, hem toplumsal-ekonomik alanda reform adımları atılmasını ilişkilerin geliştirilmesi için bir ön koşul olarak belirliyordu.

Bir önceki komşuluk politikası gibi Demokrasi ve Ortak Refah için Ortaklık belgesi de hem negatif hem de pozitif şartlılık ilkelerini vurgulamıştır. Belge beş farklı alanda politika önerisi sunmaktadır: AB ilk olarak demokrasi ve kurum inşası başlığı altında demokratik ve anayasal reformların desteklenmesini ve sivil toplumun güçlendirilmesini önermiştir. Bu çerçevede Orta Doğu ülkelerinde sivil toplumun güçlendirilmesinin demokrasi ve insan haklarının gelişmesine katkıda bulunabilecek temel unsurlardan bir tanesi olduğunun altı çizilmiştir. Sivil toplum örgütlerinin kapasitelerinin artırılması, söz konusu ülkelerdeki reform süreçlerini gözlemlene yeteneklerinin geliştirilmesi ve siyasi diyalog süreçlerine etkin bir biçimde katılım sağlanması AB'nin öncelikli alanları olarak saptanmıştır. Sivil toplumun güçlendirilmesi komşuluk politikasına getirilen en önemli yeniliklerden

bir tanesidir zira o zamana kadar formüle edilen politika belgelerinin hiçbirinde güçlü bir sivil toplum vurgusu yapılmamıştır.

Belgede ikinci olarak kişilerin sınır aşan hareketliliğinden kaynaklanabilecek sorunları ele alınmıştır. Sınır kontrolü, göç ve iltica gibi konularda kapasite inşası ve Akdeniz genelinde güvenliğin artırılması için daha etkili yasal mevzuatın geliştirilmesi gibi konularda düzenleme ve programlar geliştirilmesini öngörmektedir.

Üçüncü olarak Güney Akdeniz ülkelerinde kapsayıcı bir ekonomik kalkınmanın isyan dalgalarını ve Orta Doğu'daki huzursuzluğu gidermede önemli bir role sahip olabileceği vurgulanmıştır. Eşit olmayan refah dağılımı, toplumsal ve iktisadi reformların eksikliği ve emek piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalan eğitim ve öğretim sistemi gibi unsurlar Orta Doğu'daki iktisadi ve sosyal yapının temel özelliklerini temsil etmektedir. Bu nedenle, belgede, bölge ülkelerinde istihdamı artıracak, az gelişmiş bölgeleri kalkındıracak, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir ekonomiyi tesis edebilecek bir sistemin oluşturulması gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Dördüncü olarak AB Orta Doğu ülkelerinde cereyan eden dönüşüme katkı sunabilmek için ticaret ve yatırım olanaklarından sonuna kadar faydalanmayı hedeflemiştir. Ticari yatırımın sağlanması bakımından serbest ticaret bölgelerinin oluşturulmasını, hizmet sektöründe ikili antlaşmalar yapılmasını, tarım ve balıkçılık alanında antlaşmaların onaylanmasını öngörmüştür.

Son olarak AB yeni komşuluk politikası dâhilinde sektörel işbirliğinin oluşturulmasından bahsetmiştir. AB'nin bu alandaki politika önerilerinin hedefiyse bu bölgelerden Avrupa'ya petrol ve gaz akışının güvenliğinin sağlanmasıdır. Belge teknik konuları ayrıntılı bir biçimde ele aldıktan sonra siyasi konulara da detaylı bir biçimde yer vermiştir. Bu bağlamda öncelikle Orta Doğu barış sürecinde hızlı bir ilerleme sağlanması gerekliliğine değindikten sonra bölgedeki dönüşüme yanıt verebilecek bir biçimde Akdeniz için Ortaklık ve Barselona Sürecinin olumlu taraflarının yeniden yapılandırılması gerekliliğini vurgulamıştır.

Birlik tarafından, Akdeniz için Birlik girişiminin beklenen sonuçları vermediği, bu girişimin potansiyelini tam olarak gerçekleştirilmesi için reforma ihtiyaç olduğu, iş, istihdam ve büyüme yaratan somut projelerde devletleri, özel sektörü ve farklı uluslararası mali örgütleri bir araya getiren katalizör işlevi görmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ortak ülkelerin söz konusu projelere katılımının kendi ihtiyaç ve ilgi alanlarına bağlı olarak 'değişken geometri'⁶ ilkesine uygun olarak sürdürülmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

⁶ Değişken geometri Avrupa Birliği'nde farklılaştırılmış bütünlüşme yöntemi fikrini tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Bu yaklaşım AB üye ülkeleri arasında uzlaşınmaz farklılıklar olduğunu kabul etmektedir. Bu nedenle, belli bir hedefi sürdürmek isteyen grupların veya ülkelerin bunu yapmalarını sağlarken, karşı koyanlara geri çekilme olanağı anlamına gelmektedir..

Eski komşuluk politikasına paralel olarak 'yeni' komşuluk politikası teşvik temelli bir yapıya sahipti ancak 'farklılaştırılmış' komşuluk ilişkileri daha güçlü bir biçimde vurgulanmaktaydı. Avrupa Komisyonu'na göre bölgedeki birçok ülke önemli farklılıklar göstermekteydi. Bu nedenle her ülkenin özgün farklılıklarını göz önünde bulunduran bir yaklaşım sergilemek komşu ülkelerin karşı karşıya kaldığı iktisadi ve siyasi sorunları çözme bakımından önem taşımaktaydı. Komisyon aynı zamanda ilişkilerini 'daha fazlası için daha fazla' yaklaşımı üzerine bina etmişti, yani AB, reformlarda 'daha fazla' ilerleme kaydeden ülkelere 'daha fazla' mali destek sağlayacaktı (Avrupa Komisyonu, 2013, s:12). Öte yandan, üzerinde anlaşmaya varılan reform planlarını hayata geçirmeyen ülkelere tahsis edilen destek miktarı azaltılacak veya tamamen kesilecekti (ibid). Komisyon demokrasi, insan hakları, sosyal adalet, iyi yönetim gibi ilkelere bağlılığın ortaklık ilişkisinin dayandığı ortak değerler olduğunu vurgulayarak ortaklığın bu alanlardaki somut ilerlemelere bağlı olduğunu dile getirmekteydi.

Ancak, AB'nin Arap Baharına bir yanıt verme amacıyla benimsemiş olduğu yeni komşuluk politikası önerileri bakımından iddialı bir niteliğe sahip değildir. Belge, Güney Akdeniz için yeni bir strateji belirlemek yerine mevcut politikaları yeniden tanımlamayı, güçlendirmeyi veya canlandırmayı amaçlamıştır (Tömmel, 2013, s: 27). Avrupa-Akdeniz Ortaklığı, Avrupa Komşuluk Politikası ve Akdeniz için Ortaklık gibi girişimlerden az da olsa farklılıklar içermektedir. Örneğin özellikle demokrasinin ve insan haklarının geliştirilmesi faslında güçlü bir sivil toplum vurgusu yapılmıştır. Sivil toplumun güçlendirilmesi boyutu Akdeniz ülkeleriyle ilişkilere ilk defa Avrupa-Akdeniz Ortaklığı ile dâhil edilmiş ancak Orta Doğu'daki otoriter rejimlerin karşı çıkması nedeniyle rafa kaldırılmıştır. Diğer bir taraftan AB'nin normatif bir aktörden ziyade çıkar-eksensel bir stratejiye sahip olduğunu iddia etmek de mümkündür. Zira ticaretin ve piyasanın serbestleştirilmesi hususunda AB'nin oldukça ihtiyatlı bir tutumu söz konusu olmuştur. Birlik bunun yerine çıkarlarına uygun olan müktesebatın Akdeniz ülkelerine aktarılmasını kendisi için daha belirleyici görmüştür. Örneğin enerji, hizmet ticareti, teknoloji, yenilik, göç ve iltica gibi alanlarda kişilerin serbest dolaşımına kıyasla daha net bir tavır takınmıştır.

b. Değişen Komşuluğa Yeni bir Yanıt

Komisyon ve Yüksek Temsilci Mayıs 2011'de AB'nin Arap Baharına ilişkin pozisyonunu netleştiren 'Değişen Komşuluğa Yeni bir Yanıt' adlı ortak bir bildiri benimsemiştir. Demokrasi ve Paylaşılan Refah İçin Ortaklık belgesinden farklı olarak söz konusu bildiri AB'nin komşularıyla ilişkilerinde 'yeni bir yaklaşıma' ihtiyacı olduğunu vurgulamıştır. Demokrasi ve Paylaşılan Ortak Refah ile ilgili belgede öncelikli olarak AB'nin komşu ülkelerdeki siyasi reformlara verdiği desteğin sınırlı sonuçlar ürettiği ve bu nedenle ister hızlı rejim değişikliği tecrübe eden ister uzun süren demokratik konsolidasyon sürecinde olan ülkelerin taleplerini karşılamada AB'nin daha esnek bir tutuma ve ilgili komşu devletlerin özgün siyasi ve ekonomik koşullarını göz önünde bulunduran uygun yaklaşımlara ihtiyaç duyulduğu

vurgulanmıştır.⁷ Bu bağlamda AB'nin komşu devlet ve toplumlarıyla ilişkileri geliştirecek ve söz konusu ülkelerde demokrasiyi inşa edecek yeni bir yaklaşımı benimsemesi gerekliliğinin altı çizilmiştir. Böylece, 'Değişen Komşuluğa bir Yanıt Belgesi' AB'nin güney komşularıyla ilişkilerin çerçevesini çizen komşuluk politikasına demokrasi, sürdürülebilir kalkınma ve sınır ötesi işbirliği gibi alanlarda önemli yenilikler getirmeyi hedeflemiştir.

Yeni komşuluk politikasının dört temel amacı vardır: Bu politika ilk olarak AB etrafındaki ülkelerde derin bir demokrasi inşasını öngörmüştür. Bu zamana kadar AB Orta Doğu ülkeleriyle siyasi ve ekonomik ilişkileri geliştirmede özgür ve adil seçimlerin yapılmasını bir ölçüt olarak kabul etmekteydi. Bir başka ifadeyle sadece adil ve serbest seçimlerin mevcudiyetine dayanan prosedüre ilişkin demokrasi anlayışının benimsenmesi ilişkilerin sürdürülmesi bakımından yeterli bir koşul olarak görülmüyordu. Ancak yeni komşuluk politikasında seçimlerin varlığı 'gerekli' fakat 'yeterli' olmayan bir koşul olarak değerlendirmekteydi. Yani 'derin demokrasi' inşası sadece seçme hakkının mevcudiyetinin değil bunun dışında ifade özgürlüğü, rekabet eden siyasi partilerin varlığı, adil yargılamanın mevcudiyeti, güvenlik birimlerinin (polis, ordu) hesap verebilir olması, yetkili ve yolsuzluktan arındırılmış bir kamu hizmetine erişim, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü gibi birçok Avrupalı devlet tarafından kabul edilen temel hak ve özgürlüklerin ve insan haklarının korunması gibi unsurları da kapsamaktaydı. Yeni komşuluk politikası ikinci olarak Orta Doğu ülkelerinde ekonomik kalkınmayı teşvik etmeyi hedeflemiştir. Böylece, AB komşularıyla ticaret ve yatırım ilişkilerinin geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, sosyal ve bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, komşu halkların yaşam standartlarının artırılması gibi konularda katkı sağlamayı amaçlamıştır. Üçüncü olarak Doğu Ortaklığı ve Güney Akdeniz'i kapsayan Avrupa Komşuluk Politikasının iki bölgesel boyutunu güçlendirerek ticaret, enerji, ulaşım veya göç gibi alanlarda tutarlı bölgesel girişimlerde bulunmayı ve ikili işbirliğini güçlendirmeyi hedeflemiştir. Son olarak bu hedefleri gerçekleştirmek için uygun mekanizmaları ve araçları oluşturmak AB'nin yeni komşuluk politikasının temel hedeflerini oluşturmuştur.

AB Değişen Komşuluğa Yeni bir Yanıt belgesi ile her ortak devlet için geçerli standart bir yaklaşım yerine her ülkenin ihtiyaçlarını, kapasitesini ve reform hedeflerini göz önünde bulunduran farklı koşullardaki ülkelere farklı politikalar üreten bir perspektif benimsemiştir. Bunun en temel nedeni bazı ülkelerin bütünleşme çabalarını daha ileri taşımak isteyebileceği ve AB kural ve politikalarına daha uyumlu reform adımlarını hayata geçirmede daha istekli olabileceği; diğer bazılarının ise reformları gerçekleştirmede siyasi ve iktisadi sınırlılıklar nedeniyle daha isteksiz olabileceği gerçeğidir. Böylesi bir yaklaşım AB'nin 'farklılaştırılmış' yaklaşımını daha da somutlaştırmıştır. Bir başka ifadeyle, AB siyasi reformlarda her ülke için geçerli bir model veya hazır bir reçete yerine, yenilenen yaklaşımın temelini oluşturan evrensel değerlere açık bir biçimde bağlılığı, ortak devletlerle

⁷ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A new Response to a Changing Neighbourhood.

ilişkilerin düzeylerinin artırılmasında göz önünde bulundurma kararı almıştır. Ancak daha önceki belgelerde belirtildiği gibi AB, komşularına desteğinin artırılmasını demokrasinin inşasına ve pekiştirilmesine bağlamıştır. Buna göre bir ortak ülkenin siyasi reformları hayata geçirme düzey ve hızı, söz konusu ülkenin alacağı yardımın miktarını da belirleyecektir. AB'nin sağlayacağı yardımlar: Sosyal ve ekonomik kalkınmayı sağlamak için fonlama, kapsamlı kapasite inşası için kurumsal yapılanma, daha fazla piyasa erişimi, yatırımları desteklemek için artan Avrupa Yatırım Bankası Finansmanı ve dolaşımın daha fazla kolaylaştırılması gibi unsurları kapsamaktadır. Birlik söz konusu taahhütleri her ülkenin ihtiyaçlarına ve bölgesel bağlamlarına uyarlamayı hedeflemiştir. Böylece ortak devletlerin yıllık ilerleme raporlarına dayanarak reformların gerçekleşmediği ülkeler için AB fonları gözden geçirilecek veya azaltılacaktır. Birlik yaptırımlar ve diğer politika tedbirleri de dahil olmak üzere, insan haklarını ve demokrasi standartlarını ihlal eden hükümetlerle ilişkileri kesmeyi komşuluk politikası bağlamında ele almıştır, ancak ilişkileri kısıtlayan tedbirler alındığında dahi sivil toplumu desteklemeyi ve güçlendirmeyi sürdüreceğini de belirtmiştir. Birlik böyle bir yaklaşımla sivil toplum ve hükümetlerle diyalog kanallarını açık tutmayı hedeflemiştir.

c. Avrupa Komşuluk Aracının Oluşturulması için bir Öneri

Arap Baharının hemen ardından Komisyon Avrupa Komşuluk Aracının (AKA) düzenlenmesi için bir öneri benimsemiştir. (Europaan Commission, 2014). Bu düzenlemenin amacı yeni komşuluk politikasında belirtilen politikaların uygulanması ve uygulamaya ilişkin mali protokollerin düzenlenmesiydi. Bu düzenlemeden önce Komisyon Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracını benimsemiştir. Ancak söz konusu aracın komşu ülkelerde meydana gelen değişimlere yanıt vermede yetersiz kalması, Avrupa Komşuluk Aracının doğmasına neden olmuştur.

AKA temel olarak altı amaçtan bahsetmektedir: Bunlardan ilki insan hakları ve temel hak ve özgürlükler, hukukun üstünlüğü ve eşitlik ilkesini geliştirmek, derin ve sürdürülebilir demokrasi inşa etmek, iyi yönetimi teşvik etmek ve gelişen bir sivil toplum oluşturmaktır. İkincisi, komşu devletlerin AB iç pazarı ile bütünleşmesi ve sektörel ve sektörler-arası işbirliğinin sağlanmasıdır. Bu amaç daha çok AB mevzuatı ile uyum, kurumsal yapılanma, serbest ticaret bölgelerinin oluşturulması gibi adımları kapsamaktadır. Üçüncüsü, komşu ülkelerden AB üye devletlerine yönelen yasal göçün ve kişilerin hareketliliğinin daha iyi bir biçimde organize edilmesidir. Dördüncüsü, sürdürülebilir ve kapsayıcı kalkınmanın her boyutunun desteklenmesidir. Yoksulluğun azaltılması, özel sektörün geliştirilmesi, bilimde, eğitimde ve araştırmada kapasitenin inşası, kamu sağlığının geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi hedefler sürdürülebilir ve kapsayıcı kalkınmanın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Avrupa Komşuluk aracının beşinci hedefiyse güvenliğin her boyutunun geliştirilmesi için iyi komşuluk politikalarının benimsenmesi ve çatışmaların çözülmesidir. Son olarak, alt-bölgesel ve bölgesel işbirliğinin ve sınır ötesi işbirliğinin geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu amaçlar AB'nin Arap

Baharından sonra benimsediği öncelikleri hukuksal bir dayanağa taşımakta, politika çerçevesi analiz edildiğinde AB'nin kalkınma ve işbirliği ile ortaklık antlaşmalarına atıfta bulunmaktadır.

AKA ile meydana gelen en büyük değişiklik kendisinden önce komşuluk ilişkilerine getirilmiş farklılaştırılmış yaklaşımı detaylandırmasıdır. Düzenlemenin 6. maddesinin 1. bendinde Birlik desteğinin teşvik temelli olduğu ve farklı ülkelere sağlanacak yardımın şekil ve miktar bakımından farklılaşabileceği belirtilmiştir. Ortakların nüfus ve gelişim düzeyi, karşılıklı olarak kabul edilmiş politik, ekonomik ve sosyal reform hedeflerini uygulama taahhüdü ve söz konusu reformlarda gelişim kaydedilmesi, derin ve sürdürülebilir demokrasiyi inşa etmede kararlılık ve ilerleme, Birlikle olan ortaklık için gösterilen azim ve Birliğin emilim kapasitesi ilişkilerin yönünü ve derinliğini belirleyen kriterler olarak belirlenmiştir. Düzenleme ilk defa ortak devletlerin insan hakları ve demokrasiyi ihlal etmeleri durumunda AB desteğinin nasıl kesileceğine ilişkin prosedür ve kuralları da ortaya koymuştur. AB, Avrupa Komşuluk Aracı ile siyasi ve ekonomik şartlılığın güçlü bir biçimde vurgulanmasına paralel olarak bu ülkelere sağlanan mali yardımları da artırmıştır.

Sonuç

AB'nin Güney Akdeniz ülkelerine yönelik komşuluk politikası Arap Baharının hemen ardından önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Ancak değişiklikler Arap Baharından önceki komşuluk politikasından önemli bir kopuşu yansıtmamaktadır. Bu yeni politikalar mevcut politikaların, araçların ve mekanizmaların Orta Doğu'da cereyan eden siyasi ve iktisadi iklime yanıt verebilecek bir biçimde güncellenmiş ve detaylandırılmış bir biçimini oluşturmaktadır. Bu bakımdan AB'nin komşuluk politikası bir 'kopuştan' ziyade 'sürekliliği' yansıtmakta ve değişimin temel eksenini 'negatif' şartlılıktan 'pozitif' şartlılığa geçiş oluşturmaktadır. AB yeni politikasıyla komşu ülkelerle ilişkilerini sadece söz konusu ülkelerde ciddi insan hakları ihlalleri olması durumunda askıya almaya değil aynı zamanda ilişkilerin derecesini, derinliğini ve yönünü komşu ülkelerin demokratikleşme ve reform sürecinde kaydedeceği ilerlemeye dayalı olarak belirlemeye karar vermiştir. Böylece aday ülkelere uyguladığı şartlılık ilkesine benzer bir yaklaşımı komşuluk politikasına da getirmiştir.

Arap İsyanlarının patlak vermesi AB'nin yeni komşuluk politikasında vurguladığı farklılaştırılmış yaklaşımı ve güçlü siyasi ve ekonomik şartlılık politikasını uygulamayı kolaylaştırmıştır. Farklılaştırılmış bir yaklaşım geliştirme çabasına rağmen AB Arap Baharına kadar komşu devletlerle ilişkilerini bir bütün olarak ele almayı sürdürmüştür. Arap Baharıyla birlikte Doğu Akdeniz ülkelerinde farklı siyasi rejimlerin doğması 'farklılaştırılmış' bir komşuluk politikasının sistematik bir biçimde uygulanmasını kolaylaştırmıştır. Zira Orta Doğu ülkelerindeki demokrasi düzeyleri, rejimleri, ekonomik gelişim modelleri ve reform süreçleri önemli farklılık göstermekteydi. Bu nedenle söz konusu ülkelerin özgün reform ihtiyaçlarına yanıt verecek ve aynı zamanda bu ülkelerdeki demokratik gelişimi tetikleyecek 'farklılaştırılmış' bir yaklaşımın uygulanması çok büyük bir önem taşımaktaydı.

Diğer yandan komşu ülkelerdeki AB algısı ve AB'nin kurumsal yapısından kaynaklanan eksiklikler Birliğin eski komşuluk politikasını dönüştürmeyi kısıtlayan unsurlar olarak sıralanabilir. Öncelikle olarak Güney Akdeniz'deki otoriter rejimler AB'nin reform taleplerini uygulamada ciddi bir isteksizlik göstermiştir. Özellikle AB'nin insan hakları, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara saygı gibi konulara güçlü vurgusu komşu ülkeler tarafından içişlerine aşırı müdahale olarak algılanmıştır. Orta Doğu ülkeleri AB'nin komşuluk politikalarını iyi niyetli bir yaklaşımdan ziyade sömürgeci genişlemenin yeni bir biçimi olarak adlandırmıştır. Birlik, Güney Akdeniz ülkelerindeki bu algıyı değiştirmek için özel bir çaba harcamamış ve güçlü bir siyasi şartlılık ile bu algının zamanla kaybolacağını düşünmüştür. Buna ek olarak AB'nin Orta Doğu ülkelerini dönüştürecek teşvik mekanizması da etkisiz kalmıştır. Bu durum AB'nin kendi kurumsal yapısından kaynaklanan kısıtlamalarla birleşince, AB 'yeni' ve 'devrimsel' bir politika tercih etmek yerine, eski komşuluk politikasını güncelleyerek bu önemli tarihsel dönüşüme kısıtlı bir katkı sunmuştur.

Kaynakça

- Arfitt, T. (1997). *Europe's Mediterranean Designs: An Analysis of the Euromed Relationship with Special Reference to Egypt*. *Third World Quarterly*, 18(5), 865-881.
- Balfour, R., & Rotta, A. (2005). *Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools*. *The International Spectator*, 40(1), 7-20.
- Bicchi, F. (2009a). *The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects for an Area of Prosperity and Security*. *Foundation for European Progressive Studies, Milano, Italy*
- Bicchi, F. (2011b). *The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations*. *Mediterranean Politics*, 16(1), 3-19.
- Cadier, D. (2013). *Is the European Neighborhood Policy a Substitute for Enlargement?* LSE, London.
- Calleya, S. (2004). *The Euro-Med Partnership and Sub-Regionalism: A Case of Region Building*. California.
- European Commission, (1994). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership*, Brussels.
- European Commission, (1995). *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*. Brussels
- European Commission, (2003). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe-Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors*, Brussels
- European Commission (2013). *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy*, Brussels.
- European Commission, (2014). *Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument*, Brussels.

- Del. Sarto, R. A., & Schumacher, T. (2005). From EMP to ENP: What is at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean European Foreign Affairs Review, 10(10), 17-18.
- Ganzle, S. (2007). The European Neighborhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders? Montreal.
- Johansson-Nogués, E. (2011). The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-Ownership'? Mediterranean Politics, 16(1), 21-38.
- Kahraman, S. (2005). The European Neighbourhood Policy: The European Union's New Engagement towards wider Europe Perceptions, Winter 2005, 1-28.
- Kahraman, S. (2006). The European Neighbourhood Policy: A Critical Assessment Ankara Review of European Studies, 5(3), 13.
- Khader, B. (2013). The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring, Barcelona.
- Knoops, V. (2011). Euro-Mediterranean Relations and the Arab Spring, Background Brief, Singapore.
- Kurtbağ, Ö. (2003). Avrupa-Akdeniz Ortaklığı: Barcelona Süreci, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 3(1).
- Leigh, M. (2011). Europe's Response to the Arab Spring, Foreign Policy Program Washington.
- Panos, K. (1984). Global Meditterraean Policy Implications in View of the New EEC Enlargement, Journal of Agricultural Economics, 35(3).
- Richard G. Whitman, S. W. (2010). Much Ado About Nothing? The European Neighbourhood Policy in Context, New York: Palgrave
- Sasse, G. (2009). The European Neighbourhood Policy and Conflict Management: A Comparison of Moldova and the Caucasus. Ethno-politics, 8(3-4), 369-386.
- Silander, D., & Nilsson, M. (2013). Democratization without enlargement? The European Neighbourhood Policy on post-communist transitions. Contemporary Politics, 19(4), 441-458.
- Smith, K. (2005). The Outsiders: The European Neighbourhood Policy. International Affairs, 757-773.
- Süel, A. (2008). From the Euro-Mediterranean Partnership to the Union for the Mediterranean. Perceptions, Winter.
- Uşul, A. R. (2008). Avrupa Birliği'nin Demokrasi Siyasi Şartlığında Çekme-İtme Dengesi ve bu Dengenin Bozulması. Uluslararası İlişkiler Akademik Dergi, 5(3), 105-125.
- Uzun, E. (2003-2004). Avrupa Birliği'nin Akdeniz Politikası ve Barselona Süreci Sosyal Bilimler Dergisi, 1(2).
- Walace, W. (2003). Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25, Brussels.
- Woff, S., & Rodt, P. A. (2010). The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact. In R. Withman & S. Wolf (Eds.), Lessons from the Balkans: The ENP as a Possible Conflict Management Tool. London: Palgrave Macmillan.

Yigit, D. (2008). Avrupa Birliği'nin Akdeniz Politikasının Gelişimi. (Phd), Ankara University, Turkey.