

BÜTÜNLEŞME BÜNYESİNDEKİ KURUMLAR: ÖRNEK OLAY İNCELEMESİ (MERCOSUR)

Özden Selcen Özmelek

Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr.

E-posta: osozmelek@cu.edu.tr

Özet

Entegrasyon her ne kadar günümüzde ağırlık olarak Avrupa Birliği (AB) üzerinden ele alınsa da dünyanın farklı bölgelerinde de ekonomik ve sosyal bütünleşme yöntemleri izlenmektedir. Latin Amerika bu anlamda öne çıkan bir bölgedir zira bölge ülkeleri 1950'lerden bu yana çeşitli yöntemlerle kendi aralarında ticaret hacmini arttıracak ve sosyoekonomik etkiler yaratacak entegrasyon yöntemlerine müracaat etmiştir. Birçok deneme arasında ise en göze çarpan ve en uzun ömürlü olan hala devamlılığını korumakta olan MERCOSUR'dur (The Common Market of the South). MERCOSUR'u ve başarı düzeyini anlamak ise örgütün kurumlarını ve sorunlarını tartışmak ile mümkün olabilmektedir. Çünkü MERCOSUR hem AB'den farklı bir örgütsel yapı sunmakta hem de tam olarak hedeflenen siyasi ve ekonomik sonuçları sağlamamaktadır. Böylelikle bu çalışmada örgütün kurumları ve eksiklikleri ele alınarak bütünleşme açısından geldiği nokta tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Entegrasyon, MERCOSUR, Uluslararası kurumlar

Alan Tanımı: Uluslararası Kurumlar ve Siyaset

INSTITUTIONS OF INTEGRATION: CASE STUDY OF MERCOSUR

Abstract

Even though the economic and social integration methods are applied in different regions of the World, the subject of integration is mainly studied through the European Union (EU) case. On the other hand, Latin America refers to an

exemplary region regarding the implementation of various integration methods since 1950s to increase the trade volume and create socioeconomic effects through the region. Among these efforts MERCOSUR (The Common Market of the South) represents the most efficient and long-term integration process, which still preserves its existence. Understanding MERCOSUR and its level of success is only possible by discussing its institutions and organizational problems because MERCOSUR differs from the EU regarding both its organizational structure and the achievement of political and economic results. Thus, in this study, institutions of MERCOSUR and their deficiencies are handled to reveal the level of regional integration achieved.

Keywords: *Regional Integration, MERCOSUR, International Institutions*

JEL Code: R5

1. GİRİŞ

Çok uzun süre boyunca sömürge altında yaşanan Latin Amerika ülkeleri bağımsızlıklarını kazandıktan sonra bölgede ekonomik, politik ve sosyal istikrarsızlıkla mücadelelere başlamıştır. Bu mücadele türlerinden bir tanesi hem ekonomik alanda gücü arttırabilmek hem de darbelere karşı politik istikrar sağlayabilmek için bütünleşme politikalarının izlenmesi olmuştur.

Ancak bölgesel bütünleşme sıfırdan sağlanabilecek bir yapılaşma değildir; bunun sağlanabilmesi için istikrarlı ve birbirine benzer ekonomik ve politik yapıların bulunması şarttır. Latin Amerika’da ise hem bu gerekliliklerin bulunmaması (Bodemer, 2002:415) hem de ülkelerin birbirlerine tam güvenememesi ile bütünleşme inisiyatifleri başarıya ulaşmamaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri de çeşitli entegrasyon süreçlerinin öngörülmesi ve buna bağlı olarak farklı farklı kurumların yaratılması ile iyice karmaşık ve devamlılık göstermeyen kurumların oluşturulmasıdır. Benzer şekilde Avrupa bütünleşmesi sürecinin bölgeye bir model oluşturması da tepeden gelen ve bölgenin kendi dinamiklerine uygun olmayan örgütlenme tiplerinin izlenmesine yol açmış, bu da bütünleşme açısından farklı bir sorunlara yol açmıştır.

1.1. Latin Amerika Entegrasyon Denemelerine Kısa Bir Bakış

Bölgedeki ilk bütünleşme örgütü BM tarafından yürütülen ve 1948 yılında oluşturulan CEPALC- Karayip ve Latin Amerika Ekonomik Komisyonu’dur. Bu

örgütün amacı ilk olarak devletlerin kalkınmasını sağlamak, daha sonra da kendi aralarında bütünleşerek dünya ekonomisine entegre olmalarına yardımcı olmaktır (ECLAC, 2009: 9-13). İkincisi, 1951 yılında kurulan ODECA - Merkezi Amerika Devletleri Örgütü'dür. Bu oluşumun amacı bölgede işbirliğini arttırabilmek için ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesidir (Crump, 1993: 190).

Üçüncü olarak karşımıza 1960'da Arjantin, Şili, Brezilya, Meksika, Paraguay ve Peru'nun imzaladığı Montevideo anlaşması ile gerçekleştirilen, 1970'te Uruguay, Kolombiya, Ekvador, Venezüella'nın katıldığı ve 1980'de yerini Latin Amerika Entegrasyon Birliği'ne (ALADI) bırakan LAFTA – Latin Amerika Serbest Ticaret Bölgesi anlaşması çıkmaktadır (Grebler, 2003: 7). LAFTA'da Brezilya, Arjantin ve Meksika serbest ticaretin genişletilmesini, diğer ülkeler ise kalkınmalarının hızlanmasını amaçlamışlardır. LAFTA 12 senelik bir süreçte ortak pazar ve gümrük birliği oluşturmayı öngörmektedir. Ancak 1960-1980 arasındaki dönemde ülkelerde darbeler ve baskıcı yönetimler ve askeri rejimler yaşandığından ve üyeler arasındaki gelişmişlik düzeyinin çok farklılık göstermesinden dolayı başarıya ulaşamamıştır.

Dördüncü olarak karşımıza 1960'da Guatemala, Honduras, El Salvador ve Nikaragua'nın kurduğu, 1962'de Kosta Rika'nın katıldığı CACM – Orta Amerika Ortak Pazar birliği çıkmaktadır. Bu bütünleşme örgütü de ülkelerin beraberce endüstrileşmesini ve kalkınmasını amaçlasa da gümrük birliğinin ötesine geçmekte zorlanmış ve gerçek bir ortak pazar yaratamamıştır. Böylelikle ana eksiklik kurumsal yapının gerçek anlamda kurulamaması olarak kalırken, ülkeler için birincil derecede önemli ürünlerin pazar hareketliliğinin sağlanmaması örgütün işlevselliğini yitirmesi ile sonuçlanmıştır (Jovanović, 2015: 549).

Bunları takriben, beşinci olarak karşımıza 1969'da Bolivya, Ekvator, Peru ve Kolombiya'nın imzaladığı Cartegana anlaşmasıyla kurulan Andean Pakti çıkmaktadır. Üyeler arasında serbest ticareti ve üçüncü ülkelere karşı gümrük birliğini amaçlayan bu anlaşmanın diğerlerinden farkı adli alanda da faaliyet göstermesi ve Andean Parlamentosu'nun örgütsel yapıya dahil edilmesidir. Örgüt, AB entegrasyonuna yakın bir gelişim göstererek uluslar-üstü bir yapı öngörmüş bu amaçla da Başkanlık Konseyi, Dışişleri Bakanları Konseyi, Komisyon, Genel Sekreterlik, Parlamentosu ve Adalet Divanı kurumlarını kurmuştur. Ancak dönemin bölgesel gelişmelerinin getirdiği zorluklar kararların iç hukuka uygulanmasını zorlaştırdığından ve ülkeler egemenliklerini devretme konusunda

işbirlikçi davranmadıklarından örgüt işlevselliğini yitirmiştir (Ruiz-Dana vd., 2007: 25-27).

2. MERCOSUR

Güney ülkeleri arasında gerçekleştirilmiş en geniş çaplı ve en başarılı bölgesel serbest ticaret inisiyatifi MERCOSUR'dur. Brezilya ve Arjantin ülkeleri arasındaki ikili anlaşmalarla başlayan birlik daha sonra genişletilmiştir (Aggarwal ve Espach, 2004: 25). Latin Amerika coğrafyasının %67'sini ve nüfusunun %47'sini temsil eden MERCOSUR Latin Amerika'da yapılan entegrasyon çalışmaları arasında en önemlisidir. Bu oluşum, Açık Bölgeselcilik, yani kalkınmanın ekonomi ile birlikte ele alınarak yorumlanması ile değerlendirilmektedir (Niemann, 1999: 152). Birazdan MERCOSUR'u hazırlayan süreç ele alındığında bu yaklaşım hem kavramsal hem de bölgeselcilik Amerika'daki varlığına dair yanıt olarak değerlendirilmesi açısından açıklık kazanacaktır. Orta vadeli bir sürede ortak pazar yaratmayı hedefleyen MERCOSUR 1990'lardan önceki bütünleşme politikalarından farklı olarak devletlerarası güvensizliğin büyük ölçüde ortadan kalması, özellikle de Arjantin ve Brezilya'nın işbirliği içine girmesi açısından ekonomik entegrasyonun, barışın artırılması ve bölgesel politik istikrarın sağlanması şeklinde politik olarak desteklenmesi anlamında oldukça önemli bir adımdır.

2.1. MERCOSUR'un Arka Planı ve Hukuksal Oluşumu

MERCOSUR dönemin küresel gelişmeleri ışığında gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki Soğuk Savaş'ın sona ermesidir. Soğuk Savaş'ın bitimiyle beraber dünyada neo-liberalizm dalgası yayılmış, hem Latin Amerika'daki askeri rejimler demokratikleşme sürecine girmiş hem de ABD bölgeye komünist – demokrat perspektifinden bakmaya son vermiştir (Mecham, 2003: 369). Amerika NAFTA gibi yapılarla bölgedeki entegrasyonun güçlendirilmesi için çalışmalara başlarken Latin Amerika ülkeleri uygulamaya başladıkları liberal IMF politikalarıyla krizlerle boğuşmuş böylelikle dünyada ekonomik bir güç olabilmek için bölgesel bütünleşme perspektifini yeni bir gözle ele almışlardır. Aynı zamanda AB modelinin başarı kazanması ve küreselleşen dünyada bölgeselleşme hareketlerinin uluslar arası örgütler tarafından da desteklenerek hızlanması, Arjantin ve Brezilya'nın önderliğinde Latin Amerika'da zaten var olan bölgesel entegrasyon isteğini güçlendirmiştir. Böylelikle MERCOSUR hem ekonomik hem de politik

amaçlarda gündemdeki yerini almıştır. MERCOSUR'un ortaya çıkış sürecinde kronolojik olarak anlaşmaları ele alacak olursak karşımıza aşağıdaki gibi bir tablo çıkmaktadır:

Tablo 1. MERCOSUR'un kuruluş tarihçesi	
1986	Arjantin ve Brezilya arasında Ekonomik Bütünleşme Programı (ABEIP) imzalanır.
1988	Arjantin ve Brezilya'nın 10 sene içinde Serbest Ticaret Anlaşması gerçekleştireceklerine dair deklarasyonu gerçekleştirir.
1990	Buenos Aires Anlaşması: Arjantin ve Brezilya 1994 sonuna kadar Serbest Ticaret Bölgesi oluşturacaklarını kabul eder. Paraguay ve Uruguay katılmak istedikleri yönünde, Şili ise istemediği yönünde açıklama yapar.
1991	Asuncion Anlaşması: MERCOSUR'un imzalandığı anlaşma. Tarifeli olarak gümrük indirimine gidilerek Gümrük Birliğinin oluşturulması, makro ekonomik politikaların koordinasyonu, sektörel anlaşmaların geliştirilmesi ve ticaret anlaşmazlıkları için çözümü için kurumların oluşturulması amaçlar olarak belirlenir.
1992	Las Lenas Protokolü: Uyumlaştırma için takvim açıklanır.
1994	Ouro Preto Protokolü: MERCOSUR kurumlarını kurar.
1995	Sınırlı gümrük birliği kuralları işleme konur ancak otomotiv ve şeker sektörleri için özel düzenlemeler getirilir.
1996	Bolivya ve Şili yedek üyeler olurlar.
2000	Arjantin ve Brezilya arasında serbest ticaret oluşumu tamamlanır.
2001	Arjantin, Brezilya ve Uruguay arasında serbest ticaret oluşumu tamamlanır; üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük birliği uygulaması gerçekleştirilir.
2006	Paraguay üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük birliği uygulamasına dâhil olur; yedek ve asıl üyeler arasında serbest ticaret oluşumu tamamlanır.

Kaynak: Maxfield, 2004:71.

Yukarıda da görüldüğü üzere Arjantin ve Brezilya'nın imzaladığı ABEIP, Asuncion Anlaşması'na giden yolda atılan ilk adımdır. Bu ikili anlaşma ile sermaye mallarında ticaret serbestleşirken işbirliği açısından bir program oluşturuluyordu. Daha sonra imzalanan Asuncion Anlaşması ile de Ortak Pazar'a giden yolun ve ikili anlaşmadan bölgesel entegrasyona geçişin yolu açılmış oldu. Bu döneme dair bir inceleme yapacak olursak 1985-1989 arası dönem MERCOSUR'un gerçekleşmesinin temellerini atılmakta olduğunu söylememiz mümkündür. Buenos Aries ve Asuncion Anlaşması ise MERCOSUR'un kuruluşunu gerçekleştirmektedir. 1991-1994 arasındaki dönemde gümrük birliğine geçiş süreci yaşanmış, bu dönemde politikaların uyumlaştırılması beklenenden daha uzun sürmüş, gümrük birliği ancak kısıtlı olarak oluşturulabilmiştir (Pereira, 1999: 11). 1995-1997 dönemi ise ticaretin ve üye kapasitesinin artmasıyla MERCOSUR'un hız kazandığı dönemdir. Devamında, 1998-2000 arasında anlaşmazlıklar devam etmiş, fakat günümüze kadar uzanan süreçte yavaş da olsa, beklenen adımlar tam olarak atılamasa da birlik gelişmeye devam etmiştir.

3. MERCOSUR ve Kurumları

MERCOSUR 1991'de 25 sayfalık Asuncion (Treaty of Asuncion; ToA) anlaşmasıyla, amaçları, prensipleri, araçları, organları, takvimi ve üyelik prosedürleriyle oluşturulmuştur. 1994'e kadar sürecek olan geçiş sürecinde kalıcı bir kurumsal yapının, karar alma süreçlerinin, her bir organın görevinin belirleneceği ve kabul edileceği öngörülmüştür. 1994'te imzalanan Ouro Preto Protokolü (OPP) ile de Asuncion anlaşmasına eklemeler yapılmış, yeni organlar oluşturulmuş, sorumluluklar belirlenmiş, MERCOSUR'a uluslar arası hukuksal kişilik kazandırılarak karar alma ve anlaşmaları uygulama hakları tanımıştır. Aynı zamanda anlaşmazlık çözüm mekanizması 2006'da ortak dış tarife uygulaması gerçekleştirilinceye kadar askıya alınmıştır (Bouzas ve Soltz, 2001:98). NAFTA'nın kuralcı yapısına karşın ToA ve OPP geniş ve esnek bir bölgeselleşme yapısı oluşturmaktadır. Aynı zamanda üye devletlerin taahhütleri, yönetici organların doğası, özerk adli yapıya yaklaşımı ve karar almadaki prosedürleri açısından da Roma Anlaşması'ndan farklı olarak bir karakter göstermektedir.

3.1. Entegrasyon açısından MERCOSUR

Ekonomik entegrasyon açısından bakıldığında Asuncion Anlaşması birinci maddede Ortak Pazar kurulmasını öngörmektedir. Üyeler arasında emeğin, malların, sermayenin ve hizmetin serbest olarak dolaşması; üçüncü ülkelere karşı ortak tarife uygulanması ve ticaret politikalarında koordinasyonun sağlanması amaçlanmaktadır (The Treaty of Asunción, 1991: Bölüm I). Şu anda Ortak Pazar ve Ekonomik birlik arasında bir noktada bulunan MERCOSUR bütünleşmesinde ticaretin serbestleştirilmesine dair programın hazırlanması, ortak gümrük tariflerinin uygulanması tam olarak gerçekleştirilememiş olsa da ekonomik ve sektörel politikaların koordinasyonunun ve bölge için ticaretin gerçekleştirilmesi söz konusudur (Tahsin, 2007: 246). Ticari anlaşmazlıkların çözümü için adli olmasa da kurumsal bir yapının öngörülmesi ve koordinasyon için yönetici organların oluşturulmuş olması da çok sıkı bir birlik olmasa da kurumların önem kazandığı bir yapıyı karşımıza çıkarmaktadır.

3.2. MERCOSUR kurumları

OPP'nin yürürlüğe girmesiyle beraber MERCOSUR'un hazırlık süreci sona ermiş, örgüt yeni fonksiyonları olan uluslar arası bir organizasyon olmuştur. Hukuki doğasının değişmesiyle beraber yönetici kurumlar güçlenmiş, eklenmiş ve gelişmiştir. OPP öncesinde hızlı bir şekilde serbest ticaret bölgesinin gerçekleşmesi ve *sui generis* bir ortak pazarın oluşturulması öngörülmüşken uluslar arası hukuka göre kendi hukuki kişiliği bulunmamaktaydı. GATT benzeri bir yapıyla gümrük sorunlarına cevap arayan ekonomik bir anlaşmaydı (Baptista, 1998:2).

MERCOSUR'un hükümetler arası yapısı da birçok demokratik ülkede ve uluslar arası örgütte bulunan Montesquieu ve Locke'ın öngördüğü kuvvetler ayrılığındaki üçlü yapının gerçekleşmesini engellemiştir. Örgütün birçok kurumu olmasına rağmen bunların fonksiyonunun iki temel amaç çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Bunlardan ilki idari kurumların oluşturulması ve bunların uluslar arası ilişkileri yürütmesi; ikincisi de anlaşmazlıkların çözümlenmesidir (Baptista, 1998:65).

Karar verici kurumlar (Hükümetler arası)	Danışman Kurumlar	İdari Kurumlar
Ortak Pazar Konseyi (Common Market Council)	Müşterek Parlamento Komisyonu (Joint Parliamentary Commission)	İdari Sekreteryaya (Administrative Secretariat)
Ortak Pazar Grubu (Common Market Group)	Ekonomik ve Sosyal Danışma Forumu (Economic and Social Advisory Forum)	
Ticaret Komisyonu (Trade Commission)		

Kaynak: Malamud, 2004 : 138

MERCOSUR'un yargı hakkına sahip kurumları haricindeki yönetsel kurumları yukarıdaki gibidir. MERCOSUR bünyesindeki Daimi Gözden Geçirme Mahkemesi (Permanent Court of Review - TPR); İdare ve İş Mahkemesi (MERCOSUR Administrative-Labour Court - TAL); Hukuk Devletini destekleme ve Geliştirme Merkezi (MERCOSUR Centre for the Promotion of the Government of Laws - CMPED) ise örgütün yargı kurumları olup sırasıyla üyeler arası anlaşmazlıkları çözmek ve örgütün işleyişini kontrol etmek, birimler ve çalışanlar arası sorunları çözmek ve entegrasyon aşamalarını inceleyip raporlamak yetkileriyle donatılmışlardır. (Pont, 2011: 17-18).

Bu şema üzerinden ayrıntılarıyla yönetim kurumlarını ele alacak olursak ilk olarak Ortak Pazar Konseyi'ni (CMC) ele almak gerekmektedir. CMC, ToA'nın oluşturduğu iki hükümetler arası kurumdan biridir. En üst ve karar verme yetisine sahip olan bu kurum ortak pazarın ilerlemesini yöneten bu organ Ekonomi ve Dışişleri Bakanları'ndan oluşmaktadır. CMC periyodik olarak toplanır ve 6 ayda bir değişen dönüşümlü başkanlık sistemiyle işler. Senede bir kez ülke başkanları da bu toplantılara katılırlar. Ekonomi Bakanları'nın düzenli katılımıyla kararların ulusal bazda uygulamaya konulması ve birliğin fonksiyonel olarak işlemesi amaçlanmaktadır Bouzas ve Soltz, 2001:99). Ancak zaten hükümetler arası öngörülmuş çalışma yapısıyla MERCOSUR egemenlikten feragat etme isteğinin

çok yüksek olmadığını göstermektedir. Çünkü uluslar üstü örgütler bağımsız karar alma organlarıyla alınan kararları ulusal bazda doğrudan uygulamaya götürebilmektedirler. Amaçları ve görevleri ToA'nın uygulanmasının garanti altına alınması, ortak pazarın işleyişi için gerekli eylemlerin ve politikaların oluşturulması, MERCOSUR'un hukuki kişiliğini idame ettirmesi, üçüncü ülkeler, ülke grupları ve uluslararası örgütlerle anlaşmaların imzalanması, Ortak Pazar Grubu'nun sunduğu önerilerin incelenmesi, yeni kurumların oluşturulması, yenilenmesi, ortadan kaldırılması, kararların içeriğinin tanımlanması ve açıklanması, İdari Sekreteryaya'ya atama yapılması, finansal ve bütçesel konularda kararlar alınması, ortak pazarın uluslar arası kurallarının onaylanması olarak özetlenebilir (Protocol of Ouro Preto, 1994: Madde 8). Bu kurum içindeki kararlar konsensüs ile alınmaktadır.

Bahsedilen ikinci hükümetler arası kurum Common Market Group'tur (CMG). CMG her ülkenin Dışişleri Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ve Merkez Bankası'ndan gelen dörder üye ve ek dörder temsilcisinden oluşmaktadır. CMC'nin aldığı kararların uygulanmaya konması, gerekli teknik işlemlerin gerçekleştirilmesi, yetki alanına giren konularda önerilerin yazılması ve CMC'ye önerilerde bulunulması başlıca görevleri olarak sayılabilmektedir. Gerekli teknik işlemlerin sürdürülebilmesi için 10 alt çalışma grubu bulunmaktadır (Protocol of Ouro Preto, 1994: Madde 14).

Üçüncü önemli kurum Trade Commission'dır (TC). TC hiyererarşik olarak CMG'nin altında bulunmaktadır. Yapısı itibariyle hükümetler arası, kompozisyonu açısından dört parçalı ve ulusal bölümlerden oluşmaktadır. CMG gibi her ülkeden gelen dörder asil, dörder yedek üyeden oluşmaktadır. TC'nin birincil görevi ortak politikalara dair uygulamaların gözlemlenmesidir. Ancak henüz belirtilmesi gereken bir nokta da üçüncü ülkelere uygulanan gümrük tarifeleri ve gümrük rejimi hariç hiçbir ortaklaştırma politikasının uygulamaya konmadığıdır (Baptista, 1998:80).

The Joint Parliamentary Commission (JPC) ise danışma ve tavsiye kurumudur. Her ülkeden gelen ve ulusal prosedürlere göre seçilmiş sekizer kongre üyesinden oluşmaktadır. Başlıca görevleri CMG ve CMC'ye önerilerde bulunmak, diğer örgüt organlarında raporlar istemek ve bunları denetlemek, kararların güçlendirilmesi için kongre prosedürlerinin kolaylaştırılmasını sağlamaktır. Bu kurum 2005 senesinde MERCOSUR Parlamentosu'na (PM veya PARLASUR) dönüşmüş ve seçimli temsiliyet şeklini almıştır. Hiyerarşik olarak diğer organlarla

bir bağı bulunmamaktadır. Özerk bir danışma kurumu olarak kendini düzenleme hakkını elinde barındırır ve kuralları diğer örgüt kurumları tarafından onaylanmak zorunda değildir. Bununla beraber Avrupa Birliği Parlamentosu'na benzer bir şekilde genişleme, örgüt kurallarının dönüşümü, insan hakları vb. örgütün kritik konuları ile alakalı beyanlarda bulunmaktadır. (Pont, 2011: 14-15).

Ekonomik ve Sosyal Forum ekonomik ve sosyal sektörleri temsilen oluşturulmuş bir kurumdur. İşçi sendikalarını teşvik amacıyla AB'nin ECOSOC kurumundan esinlenilerek oluşturulmuş olması büyük ihtimaldir. Tavsiye görevi örgüt içinde organik bir yapının oluşturulmasına yöneliktir; amacı örgütün hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için topluma yönelik iletişim kanallarının açık tutulmasıdır. Örgütün demokratik ve şeffaf olması açısından önem taşımaktadır. Her ülkeden eşit sayıda katılımcı ile oluşturulmuştur ve konsensüs ile işlevini görmektedir. Kendi kurallarını oluşturma hakkı bulunmadığından kendi işleyişini CMG'nin onayıyla yürütür (Bouzas ve Soltz, 2001:91).

MERCOSUR'un son kurumu İdari Sekretarya'dır. Bu kurumun baz alındığı örnek GATT sekretaryasıdır. Her üye ülkenin eşit biçimde temsil edildiği, pozisyonların rotasyon sistemiyle doldurulduğu ve başında bir Direktör'ün bulunduğu içsel bir yapıyı ifade etmektedir. Direktör, CMG tarafından seçilir ve CMC tarafından atanır. İki sene boyunca görevini yürüten Direktör'ün tekrar seçilmesi söz konusu değildir. Sekretarya'nın genel merkezi daha önce ALADI Sekretaryası'nın yer aldığı Montevideo'da bulunur. Örgüt sekretarya bütçesini dört üye ülke arasında bölüştürerek karşılar. Görevleri tamamen idareye dair ve tekniktir; örgütün diğer kurumlarına hizmet sağlamakla yükümlüdür fakat buna ilaveten üye ülkeler arası anlaşmazlıkların çözümünde sürecin yürütülmesi ve arabulucuların atanması gibi kritik görevleri bulunmaktadır (Olivos Protocol, 2002: Chapter 6; Arana, 2017: 19; Pont, 2011: 16-17).

Bunlara ek olarak kurum içinde adli bir kurumdan ziyade anlaşmazlıkların çözümü için *Trade Settlement* politikaları ve kurumları oluşturulmuştur. Ancak ilk aşamada 2006'ya kadar ertelenmiş, daha sonra da bu kurumsal hizmete hiç başvurulmamıştır. Üç farklı yol öngörülmekle beraber hem işlevsizliği hem de karmaşıklığı nedeniyle bu çalışmada ayrıntısına girilmeyecektir.

4. MERCOSUR'un Performansının ve Kurumlarının Değerlendirilmesi

MERCOSUR Latin Amerika'da gerçekleştirilmiş entegrasyon denemelerinden en başarılı olanıdır. Siyasi liderlerin en çok da Brezilya lideri Luiz Inacio Lula da Silva ve Raul Alfonsin'in şekillendirdiği entegrasyon süreci halkların talebini değil, daha çok yukarıdan aşağıya doğru bir bütünleşme şeklini ortaya koymaktadır. Her ne kadar sorunlarla yüzleşse de ekonomik açıdan getirdiği olumlu katkılar bulunmaktadır. En çok Brezilya'nın fayda sağladığı bu sistemde ülkeler arası ticaret ve bölge ülkeleri ile başta AB olmak üzere uluslar arası ticaret hacmi büyümüştür.

Kurumlarının değerlendirmesi yapılacak olursa özellikle üç konuda eleştiri getirmek mümkündür. Bunlarda ilki kurumların karakteri ve yeri ile ilgilidir. MERCOSUR kurumları hükümetler arası bir şekilde oluşturulduğundan, özerk kurum sadece teknik işlemlerle uğraşan Sekreteryaya olarak kaldığından ve Parlamento kararları sadece tavsiye niteliğinde olduğundan, karar alma süreçleri hükümetlerin hâkimiyetinde kalmıştır. Bu da özellikle alınan kararların uygulanması ve yeni kararların alınmasında verimlilik sağlanması açısından sorun oluşturmaktadır. Uluslar üstü ve alınan kararların gerçekleştirilmesinde baskı oluşturan bir kurum mekanizmasının olmaması ve MERCOSUR kararlarının ve kurallarının hiyerarşik olarak ulusal devletlerin kural ve mekanizmalarının üzerinde yer almaması MERCOSUR'un yaşamış olduğu en büyük sorundur. Bu oluşum içinde CMC'nin karar almadaki en etki kurum olması da kendi içinde sorunlarla boğuşmasına neden olmaktadır. Ülke bakanlarından oluşan konsey hazırlık çalışmalarını gerçekleştirecek etkin ve verimli bir alt kurum ile çalışmadığından (bu çalışmayı daha çok CMG yürütmektedir ve CMG de bu düzenlemelerin organize edilebilmesi için zaman ve eleman eksiğiyle boğuşmaktadır) ve konseyin zaman kısıtlanması bulunan, üstelik MERCOSUR'un değil hükümetlerinin çıkarlarını ön safta tutan bakanlardan oluşmasından kaynaklı olarak örgüt istenilen verimi ve başarıyı elde edememiştir (Bouzas ve Soltz, 2001:103).

İkinci büyük sorun da yine MERCOSUR kurumlarının hiyerarşik durumuyla ilgilidir. Bahsedildiği üzere uluslar üstü nitelik taşımayan kurumların aldığı kararların kabul edilebilmesi için bütün üye ülkelerin bunları kendi parlamentolarıyla içselleştirmeleri gerekmektedir. Bu da aynı düzeyde ilerlemeyen adımlar, doğrudan etki yaratmayan kararlar, ve yavaş ilerleyen bir süreç anlamına gelmektedir. Bu bahsedilen durum da birçok anlaşmanın

kararlarının ve yenilik önerilerinin yarım kalmasına bu da MERCOSUR'un performans açısından yeterli bir başarı gösterememesine neden olmuştur (Bouzas ve Soltz, 2001:106-107).

Üçüncü sorun ise anlaşmazlıkların çözümü için oluşturan sistem ve mahkemenin işlevsel olmamasıdır. Anlaşmazlıkların çözümü için oluşturulan üç ayaklı mekanizmanın yürütülmesi başarılamamış, sorunların çözümü için en son raddede ad hoc mahkemelerin öngörülmesi de bir içtihat hukukunun oluşmamasına bu nedenle de hukuki boyutta örgütte büyük bir boşluk olmasına neden olmuştur.

5. SONUÇ

Bölgesel bütünleşme konusu ele alındığı zaman bu konudaki teorik ve pratik çalışmaların daha çok AB eksenini ele aldığı görülmektedir. Halbuki Asya, Afrika ve Latin Amerika bölgeleri de bölgeselleşme adına birçok inisiyatif gerçekleştirmekte ve bu ülkelerin hepsinde devam eden bütünleşme hareketleri bulunmaktadır. Bu konudaki çalışmaların azlığı bu oluşumların pratikte yeterince başarılı olamamasıyla ilişkilendirilirken akademik çalışmaların ve araştırmaların bütünleşmenin pratiğe etkisi unutulmamalıdır.

Latin Amerika örneğine dönülecek olursa bölgenin bütünleşme geçmişi oldukça eskiye dayanmaktadır. Ancak bölgedeki örgütsel oluşumlarda yeterli aşamada halk ve liderler boyutunda isteğin, egemenliklerin uluslar üstü kurumlara devredilmesi için gerekli niyetin, ve bütünleşme için öngörülen benzerlik ve istikrar kriterlerinin bulunmaması nedenleriyle bütünleşme açısından birçok sorun baş göstermektedir.

MERCOSUR ise şimdiye kadar bölgede geliştirilmiş olan en başarılı bütünleşme hareketi olup ekonomik açıdan çok büyük kazançlar getirmese de ticaretin serbestleşmesi ve gümrük birliğinin oluşturulması açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak özellikle Brezilya'nın diğer devletlere oranla kapasite olarak çok farklı olması hatta Paraguay ve Uruguay ekonomilerinin Brezilya ekonomisinin gölgesinde kalarak yeterince rekabet edememesi ekonomik entegrasyonun önündeki büyük bir engeldir. Brezilya da bütünleşmeyi bölgesel bir birleşme hareketinden ziyade kendi ekonomisini güçlendirecek biçimde manipüle etmeyi tercih ettiğinden durum bir çıkmaz yaratmaktadır. Bununla beraber bölgede şimdiye kadar birçok kurumsallaşma çabasının gerçekleştirilmesi

bölgenin geleceğine dair bütünleşme açısından umut vericidir, zira deneyim de entegrasyon hareketlerinin başarıya ulaşmasında önemli bir faktördür.

MERCOSUR henüz gelişmekte olan bir entegrasyonu ifade ettiğinden, dinamiklerin ne şekilde gelişeceği tam olarak kestirilemese de eksikliklerin ve gerekliliklerin üstesinden gelinmesi halinde başarıya ulaşması mümkündür. Bunun için gereken ilk adım bütünleşme isteğinin kuvvetlendirilmesi ve sosyal ve politik açıdan tam destek alınmasıdır. Buna ek olarak ekonomik anlamda bölge ülkelerinin güçlenmesi ve örgütün faaliyet alanının uluslar üstü bir şekilde güçlendirilmesi MERCOSUR'un başarısı için kaçınılmaz ihtiyaçlardır.

KAYNAKLAR

Aggarwal, Vinod K., Espach, Ralph H., “*Diverging Trade Strategies in Latin America: A Framework for Analysis*”, in: Vinod K. Aggarwal, Ralph H. Espach, Joseph S. Tulchin, (Eds), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Stanford: Stanford University Press, 2004, ss.3-36.

Andres, Malamud, “*Regional Integration in Latin America. Comparative Theories and Institutions*”, *Sociologia Problemas e Práticas*. n.44, 2004, 135-154.

Arana, Arantza Gomez, *The European Union's Policy Towards Mercosur: Responsive Not Strategic*. Manchester: Manchester University Press, 2017.

Baptista, Luiz Olavo (1998). *MERCOSUR, its institutions and juridical structure, Foreign Trade Information System*,
http://ctrc.sice.oas.org/geograph/south/mstit2_e.pdf, [İndirme Tarihi: 22.07.2017]

Bodemer, Klaus, “*The Mercosur on the Way to a Cooperative Security Community?*”, in: Paolo Giordano, (Ed.), *An integrated approach to the European Union*. Paris: Mercosur Association, 2002, ss. 403-417.

Bouzas, Roberto & Hernán Soltz, “*Institutions and Regional Integration: The Case of Mercosur*” in: Victor Bulmer-Thomas, (Ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. London: Institute of Latin American Studies, 2001, ss.95-118.

Crump, Andy, *Dictionary of Environment and Development: People, Places, Ideas, and Organizations*. Cambridge, Massachusettes: The MIT Press, 1993.

Grebler, Eduardo (2003). *Dispute settlement: Regional approaches MERCOSUR*. UNCTAD Programme on Dispute Settlement in International Trade, http://unctad.org/en/docs/edmmisc232add28_en.pdf, [İndirme Tarihi: 21.07.2017]

Maxfield, Sylvia, “*The Dynamics of State-Business Relations*”, in: Vinod K. Aggarwal, Ralph H. Espach, Joseph S. Tulchin, (Eds), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Stanford: Stanford University Press, 2004, ss.59-82.

Mecham, Michael, “*Mercosur: A Failing Development Project?*”, *International Affairs*. 79:2, 2003, 369-387.

Niemann, Michael, *A Spatial Approach to Regionalism in the Global Economy*. London/New York: Palgrave Macmillan, 1999.

Pereira, Lia Valls, “*Toward the Common Market of the South: MERCOSUR’s Origins, Evolution, and Challenges*”, in: Riordan Roett, (Ed.), *MERCOSUR: Regional Integration World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, ss-7-23.

Pont, Mariana Luna, “*Southern American Common Market*”, in: Giovanni Finizio, Lucio Levi, Nicola Vallinoto, (Eds.), *First International Democracy Report*. Moncalieri: Centre For Studies on Federalizm, 2011, http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/461_MERCOSUR-lunapont.pdf, [İndirme Tarihi: 18.07.2017]

Protocol of Olivos for the Solution of Controversies (2002). http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/olivos/polivos_s.asp, [İndirme Tarihi: 20.07.2017]

Protocol of Ouro Preto (1994). http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ourop/ourop_e.asp, [İndirme Tarihi: 20.07.2017]

Ruiz-Dana, Alejandra, & Peter Goldshagg, Edmundo Claro, Hernán Blanco (2007). *Regional Integration, Trade and Conflict in Latin America*. International Institute for Sustainable Development Working Paper, https://www.iisd.org/pdf/2007/tas_rta_latin_america.pdf, [İndirme Tarihi: 17.07.2017]

Southern Common Market (MERCOSUR) Agreement (Also Known as *The Treaty of Asunción*) (1991).

https://datd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Ingles/Treaty_of_Asuncion.pdf,
[İndirme Tarihi: 12.07.2017]

Tahsin, Emine (2007). “*Ekonomik Entegrasyon Teorisi Çerçevesinde AB ve Latin Amerika Entegrasyonlarının Karşılaştırılması*”, Doktora Tezi, Tez Danışmanı Erol Manisalı, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.