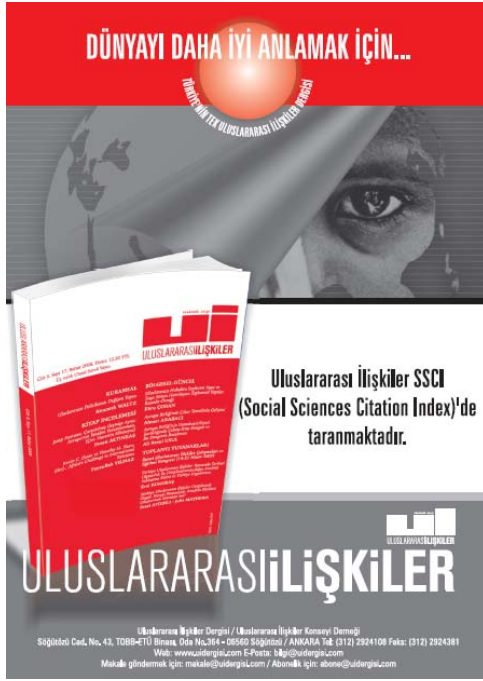


Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:

E-mail: bilgi@uidergisi.com

Web: www.uidergisi.com



Avrupa Komşuluk Politikasında Sorunlu Alanlar: İnsan Güvenliği ve Komşuluk İlişkisi

Murat Necip ARMAN

Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Uluslararası
İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için: Arman, Murat Necip, “Avrupa Komşuluk Politikasında Sorunlu Alanlar: İnsan Güvenliği ve Komşuluk İlişkisi”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, Sayı 31 (Güz 2011), s. 45-68.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Avrupa Komşuluk Politikasında Sorunlu Alanlar: İnsan Güvenliği ve Komşuluk İlişkisi

Murat Necip ARMAN*

ÖZET

Mayıs 2004 ve Ocak 2007 genişlemelerinin ardından Avrupa Birliği yeni sınır ve komşulara kavuşmuştur. Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Güney Kafkasya bu yeni komşuluk alanlarıdır. Her üç bölge de politik olarak oldukça istikrarsız bölgeler olmalarının yanında, zengin enerji kaynaklarına sahiptir. Avrupa Birliği bu bölgelerle kuracağı ilişkiyi Mart 2003'te tanımlayarak, "Daha Geniş Avrupa Komşuluğu: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkilerimiz için Yeni Bir Çerçeve" başlıklı bir belge ile komşuluk politikasını yürürlüğe koymuştur. Bu belge ile esasları belirlenen komşuluk politikasını, üye olamayan ülkelerle olan ilişkileri belirleyen diğer dış politika araçlarından ayıran temel fark insan güvenliği yaklaşımıdır. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Güneydoğu Avrupa Ülkelerinin üyelik aşamalarında da dikkate alınan insan güvenliği, devleti güvenlik alanının merkezi olmaktan çıkaran bir yaklaşımdır. Güvenlik topluluğu ile insan güvenliği yaklaşımı arasındaki bağlantıyı tanımlayan bu çalışma, insan güvenliği üzerine inşa edilmiş Komşuluk Politikasının sorunlu alanlarını tanımlamakta ve öneriler sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Komşuluk Politikası, İnsan Güvenliği, Kuzey Afrika, Orta Doğu, Güney Kafkasya.

The Problematic Fields in European Neighborhood Policy: Human Security and Neighborhood Relations

ABSTRACT

With the enlargements of 2004 and 2007, the EU reached at borders with new neighbors stretching from Northern Africa, to Middle East and Southern Caucasus. Despite their structural instability, those three regions possess rich energy resources. The EU promulgated the blue prints of the Union's future relations with the new neighbors in March 2003 with the paper on "Wider Europe Neighborhood: a New Framework for Our Relationships with the Eastern and Southern Neighbors." The framework redefined the basic parameters of the so-called neighborhood policy. The major difference that differs the neighborhood policy from the rest of the Union policies with non-member countries is its unique approach to the concept of human security. Human security is a distinct security approach distancing "the state" from being the major subject of security and instead individuals have been placed gradually in the center of relations between the EU and Central, Eastern and Southeastern Europe. This study which tries to lure attention to the symbiotic bonds between human security and security community approaches, unfolds the problematic aspects of the neighborhood policy which is based on human security and offers some solutions to those problems.

Keywords: European Union, Neighbourhood Policy, Human Security, North Africa, Middle East, South Caucasus.

* Yrd. Doç. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, Nazilli İİBF, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın. E-posta: mnarman@adu.edu.tr.

Giriş

Avrupa Birliği'nin komşuluk politikasının insan güvenliği yaklaşımı üzerine inşa edildiğini savunan bu çalışmada, 1960'lı yıllarda tartışılmaya başlanmış ve daha sonra pek çok eleştiri alarak gündemden uzaklaşmış güvenlik topluluğu kavramının, insan güvenliği yaklaşımı ile birlikte düşünülerek, yeniden önemsenmesi gerektiği görüşü savunulacaktır. Bu çerçevede, insan güvenliği ile komşuluk politikası arasındaki ilişkiyi tanımlamak için güvenlik ile komşuluk arasındaki doğrudan ilişkiye bakılacak ve son olarak da komşuluk politikasının işleyişinde olası aksaklıklara karşı ne tür önlemler alınması gerektiği konusunda öneriler getirilecektir.

Komşuluk ve güvenlik topluluğu ilişkisi açısından Avrupa'daki ilk örneklerden birisi 1970'lerde başlatılan Avrupa-Arap Diyalogu'dur. Bu girişim, ekonomik alanın dışında fazlaca bir etki yaratamamıştır. İlerleyen dönemde, özellikle İspanya'nın üyeliğinden sonra, bu ülkenin özel çabalarıyla Akdeniz politikasının, Birliğin önemli dış politika araçlarından biri olması tasarlanmıştır.¹ Avrupa Akdeniz Ortaklığını kuran 1995 tarihli Barselona Bildirgesi'nden sonra hükümet başkanları düzeyinde ilk toplantı ancak on yıl sonra, 27 Kasım 2005 tarihinde yapılabilmektedir. Barselona'da yapılan bu toplantıda geçen on yılda çok fazla yol alınmadığı yüksek sesle ifade edilmiştir.² Bu eleştirilerin özünü, Avrupa'nın güneyinde “zengin, demokratik ve şiddetten arınmış” bir alanın ortaya çıkması idealinden oldukça uzak kalındığı düşüncesi oluşturmaktadır.

Akdeniz Ortaklığı projesinden duyulan hayal kırıklığına rağmen, öncelikle Polonya olmak üzere on yeni Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin Birliğe üye olması, Birliğin yeni bir coğrafya ile sınırdaş olmasının yanı sıra yeni sorunlara da meydan okumak zorunda kalmasını gerektirdi. Bu dönem aynı zamanda 11 Eylül ile başlayan yeni bir güvenlik anlayışının da ABD tarafından uygulanmaya başladığı bir döneme denk düşüyordu ve bu yeni anlayışın yarattığı sorunların Avrupa'ya yansıyan boyutlarının da bertaraf edilmesi gerekmektedir. Bu anlamda AB'de güvenlik anlayışının farklılaşması bir zorunluluk olarak da ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada komşuluk politikasının, insan merkezli farklı bir güvenlik anlayışının tezahürü olduğu gösterilecek; ayrıca Barselona ve Madrid raporlarıyla resmî bir politika olarak benimsenmiş insan güvenliği yaklaşımının, komşuluk politikası sayesinde bir dış politika aracı olarak ne ölçüde belirlediği tartışılacaktır. Birliğin yakın çevresinde bir dost devletler halkası oluşturmak biçiminde formüle edilen Avrupa Komşuluk Politikası'nda, tam üyelik hedefi olmaksızın “zengin, demokratik ve şiddetten arınmış” bir komşuluk alanını oluşturmak düşüncesinin başarılı olabilme olasılığı da bu çalışmada tartışılacak görüşler arasındadır. Son olarak çalışmada insan güvenliğini kavramının içeriği ve politika haritası incelenecek AB'nin komşuluk politikasının saha pratikleri ile de bu argüman desteklenecektir.

¹ Michal Natorski, “Explaining Spanish and Polish Approaches to the European Neighbourhood Policy”, *European Political Economy Review*, No.7, 2007, s.67.

² Canan Balkır (der.), *Avrupa Akdeniz Ortaklığı: Mare Nostrum'dan Birarada Yaşamaya*, İzmir, DEÜ SBE Avrupa Birliği Anabilim Dalı Yayınları, 2007, s.37.

Güvenlik ve Komşuluk İlişkisi

Güvenlik en basit tanımıyla güvensizlik ve korku halinin yokluğunu ifade eder.³ Korkulanların olmadığı ve isteklerin gerçekleştiği durum, güvenli olan durumdur. Brauch güvenlik ile ilgili çalışmaları beş ana başlık altında incelemiştir.⁴ Bunlardan ilki devletin egemenlik ve toprak bütünlüğünü öne çıkaran ve diğer devletlerle terörizmi tehdit olarak tanımlayan ulusal güvenliktir. Toplumsal güvenlik ise uluslar ve toplumsal grupların ulusal birlik ve kimliğini önemserken; diğer ulusları, göçmenleri ve yabancı kültürleri tehdit olarak tanımlamaktadır. Çevresel güvenlik, ekosistemin sürdürülebilirliğinin önündeki tehlikeleri en önemli güvenlik tehdidi olarak kabul etmektedir. Cinsiyet güvenliği çalışmalarında cinsiyetler arası eşitliği ön plana çıkarmakta, yerel halklar ve azınlıklar güvenliğin gösterileni olarak tanımlanmakta ve bu gruplar açısından ataerkil aile yapısı, totaliter/erkekçi kurumlar ve en önemlisi hoşgörüsüzlük en önemli güvenlik tehdidi olarak kabul edilmektedir. Brauch'a göre insan güvenliği yaklaşımında, bireyler ve insanlığın bekası ile hayat kalitesi güvenlik çalışmalarının referans nesnesi haline getirilmiş; devlet, küreselleşme, küresel çevre sorunları ve terörizm en önemli riskler olarak belirlenmiştir.

1960'lı yıllarda Galtung tarafından geliştirilen güvenlik yaklaşımlarında, güvenlik kavramının referans nesnesinin devlet olarak algılanmasından kaynaklanan eksiklikler dile getirilmekteydi. Galtung "Yapısal Çatışma Teorisi" isimli eserinde insanın hayatına ve temel gereksinimlerine yönelik her türlü eylemi güvenlik kavramının içine dâhil ederek yeni bir teorik tartışmayı başlatmıştır.⁵ Galtung'un yaklaşımıyla, Soğuk Savaşın devleti merkez alan gerçekçi güvenlik yaklaşımının aksine, sosyal adaletsizlik, salgın hastalıklar ve hatta doğal afetler gibi pek çok konu güvenlik kuramının kapsamına dâhil edilmeye başlandı. 1990'lar ise, Galtung'un yaklaşımından hareketle, merkezine sosyal gerçeğin dönüşmesini alan güvenlik kuramlarının tartışılmasına sahne olmuştur. Amerika merkezli ve referans nesnesi olarak devleti kabul eden güvenlik anlayışı, özellikle güvenlik meselesi üzerine düşünen Avrupalı düşünürler tarafından eleştirilmeye devam etmiştir. Barış Araştırmaları, Üçüncü Dünyacı Güvenlik Yaklaşımı, Kopenhag Okulu ve Eleştirel Çalışmalar bu eleştiri üzerine bina edilmiş yeni güvenlik yaklaşımlarına örnek olarak verilebilir.⁶ Barry Buzan, Ole Weaver ve Jaap De Wilde gibi düşünürler de "[güvenlik konusuna] ekonomik ve çevresel bir boyut ekleyen genişleticiler ile dar bir askeri güvenlik kavramının üstünlüğüne odaklanan gelenekçiler arasında bir ayırım yapmışlardır."⁷ Fakat Bilgin'in de ifade ettiği gibi yeni güvenlik, sadece güvenlik anlayışının daha geniş bir tehditler yelpazesi tanımlaması anlamına gelmez. Bilgin, yeni güvenliği gündemi geniş-

³ United Nations Development Program (UNDP), *New Dimensions of Human Security*, New York, Oxford University Press, 1994.

⁴ Hans Günter Brauch, "Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 5, No.18, 2008, s.11.

⁵ Johan Galtung, "A Structural Theory of Aggression", *Journal of Peace Research*, Cilt 1, No. 2, 1964, s.95.

⁶ Şevket Ovalı, "Ütopya ve Güvenlik Arasında: Uluslararası İlişkilerde İnsan Güvenliği Kavramsallaştırılması", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 3, No.10, 2006, s. 6-7.

⁷ Brauch, "Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması", s. 6-7.

letmekten ziyade, odağına insanı ve onun ihtiyaçlarını koyan topyekûn bir yenileşme girişimi olarak tanımlanmaktadır.⁸

Bu yaklaşımlardan insan güvenliği, yaşamın esasını teşkil eden temel özgürlükleri korumayı öne çıkarır. Ağır ve yaygın tehdit durumundan insanları korumak biçiminde tanımlanan insan güvenliği, bu tehditlerin yanında insan ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilecek süreçleri inşa etmeyi hedefleyen güvenlik çalışmalarını da içerir.⁹ Afrika Birliği Saldırmazlık ve Koruma Antlaşması, 1990'ların hemen başında, insan güvenliğini temel ihtiyaçların karşılanması yoluyla birey güvenliğinin sağlanması şeklinde tanımlayarak kavramın güvenlik literatürüne girmesini sağlamıştır. 1994 yılında BM İnsani Kalkınma Raporu insan güvenliğini açlık, salgın hastalıklar ve baskı gibi kronik tehditler dışında, insanların gündelik hayatlarında yaşadığı toplumun içinde ve barınma alanlarında meydana gelebilecek ani ve yıkıcı tehditlerden uzak kalabilmesi durumu olarak tanımlamıştır.¹⁰ BM İnsan Güvenliği Komisyonu, BM Genel Sekreteri'nin 2000 yılında düzenlenen Milenyum Zirvesi'nde yaptığı çağrı üzerine Ocak 2001'de kurulmuştur.¹¹

İnsan güvenliği, korumacı bir güvenlik anlayışıdır. İnsana ve topluma zarar verebilecek herhangi bir güvenlik tehdidine daha ortaya çıkmadan bir önleyici çözüm üretme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. İnsan güvenliği, önce tehdidin belirlenmesi, olabildiğince bu tehditten kaçınılması, ortaya çıktığında ise tehdidin olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi şeklinde ifade edilebilir.¹² Bu yaklaşıma göre yoksunluk hissine neden olan tüm sorunlar güvenlik çalışmalarının konusu olmalıdır.¹³ Alkire, bu olası tehditlerin bir kısmını şöyle örneklemiştir: “finansal bir kriz, şiddet eylemleri, AİDS, sağlık koruma politikalarında kısıtlamalara neden olacak hükümet politikaları, terörist saldırılar, su kesintileri, kronik yoksulluk, çevre kirliliği, doğal afetler.”¹⁴

Bu örneklerle, güncel sorunlar olan salgın hastalıkları ya da küresel ekonomik kriz gibi sorunları da eklemek mümkündür. İnsan güvenliğini diğer güvenlik yaklaşımlarından ayıran özellik, güvenlik yaklaşımının öznesini devletin değil insan ve insan toplulukları olarak tanımlamasıdır. Foong-Khong, bu anlamda tek bir insanın yaşamının güvenli hale getirilmesi için yürütülen çabanın herkesi güvenli hale getirdiğini savunmaktadır. Böylece tüm insanlar güvenlik yaklaşımının birer ögesi haline gelmektedir.¹⁵ Bu yaklaşım

⁸ Pınar Bilgin, “Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları”, *SAREM Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 8, No.14, 2010, s.79.

⁹ Human Security Unit Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*, New York, United Nations, 2009, s.6.

¹⁰ *United Nations Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 1994, s.23.

¹¹ *Ibid*, s.6.

¹² Shahrbanou Tadjbakhsh ve Anuradha M Chenoy, *Human Security Concepts and Implications*, New York, Routledge, 2007, s.39.

¹³ Ovalı, “Ütopya ve Güvenlik Arasında”, s.7.

¹⁴ Sabina Alkire, “A Conceptual Framework for Human Security, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity”, *Crisis Working Paper 2*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003, s.2.

¹⁵ Yuen Foong-Khong, “Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery, *Global Governance*, Cilt 7, No.3, 2001, s.233.

ma göre, devletin güvenliği önemli olmakla beraber, yeterli değildir. Kimi zaman devletin uyguladığı bir ekonomi politikası doğrudan bir insanın güvenliğini tehdit edecek sonuçlar yaratabilir. Küresel ekonomik kriz nedeniyle milyonlarca insanın işini kaybettiği, devletlerin sosyal harcamalarını kısımaya çalıştıkları bu dönemde pek çok kişinin sağlık hizmetlerinden yararlanamamak, temel gıda ihtiyaçlarını karşılayamamak ya da kirasını ödeyememek gibi nedenlerle açık bir güvenlik tehdidiyle karşı karşıya olduğu iddia edilebilir. İnsan güvenliği açısından yaklaşıldığında Gazze’de bombalanan bir evdeki çocuğun akıbetiyle, Afrika ülkelerinde sünnet nedeniyle kan kaybından ölen kız çocuğu arasında bir fark olmadığı iddia edilebilir.¹⁶ Her ikisi de açık bir tehdide maruz kalmış ve hayatlarını kaybetmişlerdir. Tehditler doğrudan yaşam hakkını ortadan kaldırayabileceği veya vücut bütünlüğünü hedef alabileceği gibi, yoksunluklar yaratarak bireylerin kendi potansiyellerini kullanmalarını veya özgür seçimler yapmalarını da engelleyebilir. İnsan güvenliği sadece riskleri tespit edip çözümler üretmek gibi dar bir anlayışın değil, risklerin var olmadığını bir güvenlik topluluğu inşa etmeyi amaçlayan bütüncül bir anlayışın da ürünüdür.

Küresel barış ve güvenliğe ulaşmanın yolunun insanın güvenliğine bağlı olduğunu savunan bu yaklaşım ulusal güvenliğin alternatifi değil, tamamlayıcıdır. Böylece devletin silahlı birimleri ile birlikte sivil toplum örgütleri, diplomasi ve zorlayıcı düzenlemeler getiren uluslararası sözleşmeler güvenlik açısından silahlı kuvvetler için birer ortak hale gelmektedir. Deutsch da bir güvenlik topluluğunun ortaya çıkabilmesi için toplumlar arasında bütünleşmenin önemine işaret eder. Ona göre bir güvenlik topluluğu ancak kurumların ve tutumların ortaklaşa hale gelmesi olarak tanımladığı bütünleşmenin artması ile mümkündür.¹⁷ Deutsch toplumsal grupların bütünleştiği, birlik duygusunun gelişerek kurumsal faaliyetlerin karşılıklı olarak birbirine açık olduğu yapıların ortaya çıktığı toplulukları güvenlik topluluğu olarak tanımlamaktadır.¹⁸ Bütünleşme, savaş ihtimalini en aza indireceği için işbirliği sadece kurumlar düzeyinde kalmayacak, karşılıklı algılardan kaynaklanan toplumlar arası tutumlar, iletişim araçlarının da gelişmesinin etkisiyle barışçı yönde değişecektir. Bu nedenle insan güvenliği yaklaşımı, iletişim halinde toplumların ortak güvenlik algısına hizmet eden kurumların oluşturabilmesiyle mümkün olacaktır. Bu noktada toplumların egemenlik hakkındaki algıları özel bir öneme sahiptir. Deutsch’a göre “birleşmiş (*amalgamated*) güvenlik topluluğu”, bütünleşmenin düzeyi devlet egemenliğinin ulus üstü bir organizasyona tam olarak devredildiği bir boyuta ulaşabilirse ortaya çıkabilir. Bütünleşmenin sürmesine rağmen devletin egemenliği hala devam ediyorsa bu durumda an-

¹⁶ Ibid, s.233.

¹⁷ Karl W. Deutsch, *Political Community at the International Level*, Utah, Aardwark Global Publishing Company, 2006, s.51. Güvenlik toplumu kavramı için bakınız: Karl W. Deutsch, “Security Communities”, James Rosenau (der.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, Free Press, 1961, s.98–105; Emanuel Adler ve Michael Barnett, “A Framework for the Study of Security Communities”, Emanuel Adler ve Michael Barnett (der.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, s.29–65; Michael Barnett ve Emanuel Adler, “Studying Security Communities in Theory, Comparison, and History”, Adler/Barnett (der.) *Security Communities*, s.413–441; Alex J. Bellamy, *Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators*, Palgrave, MacMillan, 2004.

¹⁸ Karl W. Deutsch, *Tides Among Nations*, New York, The Free Press, 1979, s.5.

çak “çoğulcu güvenlik topluluğu”ndan bahsedilebilir.¹⁹ Deutsch, insanın egemenlik konusunda doğası gereği ketum olduğunu, bu nedenle de çoğulcu güvenlik topluluğunun birleşmiş güvenlik topluluğuna nazaran daha uzun ömürlü olacağını iddia etmektedir.

Dedeoğlu, güvenlik topluluğunun ortaya çıkmasında karşılıklı bağımlılığın artışının önemine dikkati çekmektedir.²⁰ Dedeoğlu’nun ifade ettiği gibi, her ne kadar Deutsch batı dışı toplumları incelemesine dâhil etmemiş olsa da, küreselleşmenin etkisiyle Deutsch’un kuramını oluşturduğu dönemin çok daha ötesinde bir karşılıklı bağımlılık ağı ortaya çıkmıştır. Bu ağ sadece Batı toplumlarını değil, Batı dışı toplumların da pek çok kurumda karşılıklı bağımlılık ilişkisi içerisine girmesi sonucunu doğurmuştur. Bu ağın varlığı dış politikasını belirlerken insan güvenliği yaklaşımını temel alan devletlere çeşitli avantajlar sağlamaktadır. Kanada ve Japonya örnekleri incelendiğinde, kurumsal bütünleşmenin insan güvenliğine ulaşmada ne derece önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin Kanada, anti-personel kara mayınlarının imha edilmesi konusunda Ottawa Konvansiyonu’na ve Uluslararası Ceza Mahkemesi statüsünü ortaya koyan Roma Anlaşması’na taraf olma konusunda devletleri zorlamayı, bir dış politika önceliği haline getirmiştir. Keza Japonya, AİDS ile mücadeleyi bir güvenlik politikası olarak belirleyerek bu konudaki girişimleri desteklemeyi bir dış politika olarak yürütmektedir.²¹ Böylece karşılıklı bağımlılığın derecesi, bu devletle ilişki içine girmek isteyen diğer devletlerin bahsi geçen düzenlemeleri yapmasını zorunlu hale getirmektedir.

Güvenlik topluluğu yaklaşımı, en yoğun bütünleşme derecesine ulaşmış AB gibi uluslar üstü bir kurumda dahi, devletler arasında farklı tehdit algılamalarının ortaya çıkması nedeniyle eleştiriler almıştır. Bu eleştirilerin en önemli argümanları, Deutsch’un güvenlik topluluğunun ortaya çıkması için kültürel çeşitliliği göz ardı edip, “mono-kültürel” bir kültürel yapı öngörmesi ve dışsal tehdidi net biçimde tanımlamamış olmasıdır.²² Adler ve Barnett, kimlik taleplerini, yaşam tarzı ve kültürel farklılıkları güvenlik toplumu yaklaşımının içine dâhil etmiştir.²³ Bu noktada, Adler ve Barnett farklılıklarını tolere edebilen ve bu farklılıkların topluluk içinde şiddete neden olmadığı toplulukların güvenlik topluluğunu inşa edebileceğini ifade etmektedir.

Refah, şiddetten arınma ve özgürlük talebi insan güvenliğinin ortaya çıkabilmesinde en temel gereklilikler olarak algılanmıştır. Bu ihtiyaca cevap verecek bir güvenlik yaklaşımının oluşturulması adına pek çok akademik çalışma yapılmaktadır. Fletcher, bu yeni güvenlik anlayışının temel ilkelerini şu şekilde tanımlamaktadır: Aşağıdan yukarıya etkinlik, uyum ve kapsayıcı meşruiyet.²⁴ Ona göre aşağıdan yukarıya etkinlikle ifade

¹⁹ Deutsch, *Political Community at the International Level*, s.22–24.

²⁰ Beril Dedeoğlu, “Yeniden Güvenlik Topluluğu: Benzerliklerin Karşılıklı Bağımlılığından Farklılıkların Birlikteliğine”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 1, No.4, 2004, s.9.

²¹ G.King ve C.J.L. Murray, “Rethinking Human Security”, *Political Science Quarterly*, Cilt 116, No.4, 2001–2002, s.591.

²² Dedeoğlu, “Yeniden Güvenlik Topluluğu”, s.14–15.

²³ Adler/Barnett, “Security Communities”, s.3–28.

²⁴ Stefanie Flechtner, “Embedding a Bottom-up Approach to European Security”, Marlies Glasius ve Mary Kaldor (der.), *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, New York, Routledge, 2006, s.313.

edilen yaklaşım kısaca “aktif ol, ancak zarar verme” şeklinde özetlenebilir. Güç kullanmayı güvenlik kavramının dışına çıkarmadan, önleyici ve zararlı engelleyici yaklaşımları geliştirmek, yeni güvenlik yaklaşımının temel ilkesi olmalıdır. Uyum ise iki yolla gerçekleşebilir: koordinasyon ya da bütünleşme. Daha açık bir ifade ile uyum, çevreden gelecek tehdit daha ortaya çıkmadan, çevreyi sistemin içine dâhil ederek ya da en azından dışarıda bırakmayarak yahut ötekileştirmeyerek, bu tehdidi ortaya çıkaran normları ortadan kaldırma yollarını aramaktır. Kapsayıcı meşruiyet ise ancak demokratik yönetim ile birlikte sağlanabilir. Güvenlik müdahalesinin meşru olarak algılanabilmesi için demokratik kontrol, uluslararası meşruiyet ile yukarıdan aşağıya hesap verilebilirlik ve sorumluluk ilkelerinin çalışıyor olması gerekir.²⁵ Burada bahsi geçen müdahale komşuluk politikasının araçlarından olan Eylem Planları ile Birlik politikalarına eklenen ülkelerin kendi iç hukuklarını ve uygulama pratiklerini demokratik yönetim ilkelerine göre düzenlemeleri için gösterecekleri iradî performansı ifade etmektedir.

İnsan güvenliği yaklaşımının ilk yansımalarına Kanada, Norveç ve Japonya'nın resmi güvenlik politikalarında rastlamaktayız.²⁶ 1996 yılında Kanada Dışişleri Bakanı Lloyd Axworthy'nin çabalarıyla, devlet içi çatışmalar, iç savaşlar ve insan hayatını tehdit eden doğrudan şiddet eylemlerine ilişkin önlemler almanın Kanada'nın uluslararası sorumluluğu olduğu resmi bir dış politika olarak dile getirilmiştir.²⁷ Japonya Başbakanı Keizo Obuchi de 1998'de Asya'daki ekonomik krizin yıkıcı etkileri karşısında Japonya'nın insan güvenliği yaklaşımıyla bir dış politika belirleyeceğini ifade etmiştir.²⁸ AB de, Barselona ve Madrid Raporlarıyla bu yaklaşımı güvenlik politikalarının temel unsurlarından biri haline getirmiştir. AB raporlarına göre Birlik, genelde tüm dünyada özeldir ise Avrupa'nın yakın çevresinde bir güvenlik topluluğu yaklaşımı gelişmeden, tam anlamıyla bir güvenlik topluluğu olamayacaktır. Kanada ve Japonya örneklerinde olduğu gibi AB de yakın çevresi ile kurduğu ilişkilerde insan güvenliği yaklaşımının öne çıktığı bir güvenlik topluluğu yaratabilmek için çeşitli girişimlerde bulunmaktadır. 2003 yılında ilan edilen Avrupa Güvenlik Stratejisi'nde terörizm, kitle imha silahları, bölgesel çatışmalar, başarısız devletler ve organize suç en önemli güvenlik tehditleri olarak sayılırken,²⁹ aynı belgenin “Komşularda Güvenliği İnşa Etmek” alt başlığında, AB'nin komşu coğrafyalarında güvenliğin sağlanması konusunda kendisine sorumluluk yüklediği görülmektedir.³⁰ Görüldüğü üzere bu güvenlik yaklaşımı açısından Avrupa güvenliği tek başına bir anlam taşımamaktadır. Avrupa Akdeniz Ortaklığı ile Komşuluk Politikasının içerdiği devletler benzer dahi olsa, Komşuluk Politikası insan güvenliği yaklaşımı açısından farklılıklar arz etmektedir. Bu noktada tekrar altının çizilmesi gereken nokta, komşuların güvensizliğinin AB'nin güvensizliği anlamına geldiği gerçeğinin AB tarafından kabul edilmiş olduğudur.

²⁵ Ibid, s.313–314.

²⁶ King/Murray, “Rethinking Human Security”, s.589–590.

²⁷ Ovalı, “Ütopya ve Güvenlik Arasında”, s.23.

²⁸ Ibid, s.26–27.

²⁹ European Commission, *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Brüksel, 12 Aralık 2003, s.3–6, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, (Erişim Tarihi 02 Haziran 2011).

³⁰ Ibid, s.7.

Akdeniz Ortaklığından Komşuluk Politikasına

Akdeniz Ortaklığı konusunda çalışmalar özellikle İspanya'nın 1986'da Avrupa Topluluklarına üyeliğinden sonra önemli bir yeni dış politika açılımı olarak belirmeye başladı. Avrupa Akdeniz Ortaklığı, Barcelona Konferansı'nda Kasım 1995'te yeni bir Birlik politikası olarak tanımlandı. Ortaklık; siyasi ve güvenlik konularında ortaklık, ekonomik ve mali ortaklık, sosyal ve kültürel alanlarda ortaklık olmak üzere üç boyuttan oluşmaktadır. Barcelona Bildirgesi'nde diyalog, değişim ve işbirliği Akdeniz bölgesinde barış, istikrar ve zenginliği ortaya çıkarması hedeflenen kavramlar olarak seçilmiştir.

Fernandez ve Youngs, Avrupa Akdeniz Ortaklığı ile hedeflenen amacın, demokratik değerlerin taşıyıcısı olan ulusal burjuvazilerin yaratılması olduğunu öne sürmektedir.³¹ Akdeniz'in güneyi ve doğusunda demokrasi talebi ve demokratik kurumların eksikliğini, Batı Avrupa'nın yaşadığı kapitalizm süreçlerinin buralarda yaşanmamış olmasına bağlayan geleneksel görüşe dayanan bu yaklaşım, AB desteği ile sağlanacak ekonomik kalkınma ile birlikte bölgede refah düzeyi artmış siyasal seçkinlerin ortaya çıkacağını varsaymaktadır. Bu siyasal seçkinlerin demokratik gelişimin taşıyıcısı olması beklenirken, Balkır'ın da ifade ettiği gibi, mevcut siyasal seçkinlerin yeni ortaya çıkacak yapıdaki konumlarının ne olacağı konusu ise büyük bir soru olarak ortada durmaktadır.³² Nitekim 2011'in ilk aylarında Kuzey Afrika'da patlak veren halk isyanları, siyasal seçkinlerin bölgede demokratik bir dönüşüm için hiç de heveskâr olmadıklarını göstermiştir. Bu seçkinlerin on yıllar boyunca ellerinde tuttukları iktidarı terk etmeleri ancak yüz binlerin Yasemin, Tahrir ve Yeşil Meydan'da isyan etmeleri ile mümkün olabilmiştir.

Refah seviyeleri artmış ve uluslararası kapitalist sistemle bütünleşmiş, böylece demokratik değerlerin taşıyıcısı haline gelmiş seçkinlerin kimlik algılamalarının bir süre sonra tüm toplum tarafından benimseneceğine dair sosyal inşacı bir yaklaşımın, toplumun geneli için ortak çıkarlar üretmekte başarısız kaldığı Akdeniz Ortaklığı ile anlaşılmıştır. Görüldüğü üzere, bu işbirliği sürecinden Akdenizli ortakların elde edeceği çıkarlar yeterince somut değildir. Avrupa Akdeniz Ortaklığı; yapısal bir dönüştürücü etki ortaya çıkarma doğrultusunda yeterli araçlar geliştirilemediği, havuçlar olmaksızın sopaların var olduğu, diyalog yoluyla ekonomik, politik ve güvenliğe ilişkin sorunların üstesinden gelmeyi hedefleyen naif bir yaklaşımın ürünüdür.³³

Avrupa Akdeniz Ortaklığı, AB ile on iki Akdeniz ülkesi (Cezayir, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Malta, Fas, Suriye, Tunus, Filistin Yönetimi ve Türkiye) arasında kurulmuştur. Bu girişimle, ortak bir barış, istikrar ve refah alanının oluşturulabilmesi için sosyal ve kültürel alanlarda çeşitli ortaklıkların kurulma-

³¹ Haizman Amira Fernández ve Richard Youngs, *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005, s.25.

³² Balkır, *Avrupa Akdeniz Ortaklığı*, s.25.

³³ Antonio Missiroli, "The EU and its Changing Neighbourhood: Stabilization, Integration and Partnership", Roland Dannreuther (der.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, New York, Routledge, 2004, s.12-26.

sı hedeflenmiştir.³⁴ Bu ortaklık; bir serbest ticaret bölgesinin, ekonomik işbirliği için koordine eylemlerin, mali işbirliğinin ve sivil toplumlar arasında ilişkinin kurulması ve düzenlenmesiyle halkların demokrasi konusunda bilgilendirilmesini hedefleyen etkinlikleri içermektedir.³⁵ Sürecin başlamasından sonra kimi ortak ülkelerin AB ile ilişkilerinde statü değişimleri meydana gelmiştir. Barcelona Bildirgesi'nin açıklanmasından günümüze kadar geçen on dört yıl içerisinde, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi Birliğe tam üye olmuş, Türkiye ise tam üyelik sürecinin son aşaması olan katılım müzakerelerine başlamıştır. Libya ise 1999 yılından beri gözlemci statüsü ile süreçte yer almaktadır.

Akdeniz Ortaklığı'nın kurumsal şemasında, taraflar arasında periyodik toplantıların yapılması öngörülmektedir. Bu çerçevede önem arz eden Avrupa-Akdeniz Parlamento Asamblesi ancak Aralık 2003 tarihinde kurulabilmiştir. Parlamento Asamblesi'nin kurulmasının uzun bir süre alması ve hükümet başkanları düzeyindeki toplantının ancak on yıl sonra yapılabilmesi, ortaklığın istenen sonuçları ortaya çıkaramadığının bir kanıtı olarak görülebilir. Bunun yanı sıra, ekonomik alanda kaydedilen sınırlı ilerleme de politik alana yansıtılamamıştır.³⁶ Sürecin istenildiği gibi işleyemeyişinin nedenlerinden biri olarak, 11 Eylül sonrası Afganistan ve Irak'ın işgali ile Bush yönetiminin uygulamaya koyduğu Ortadoğu politikasının bölgede büyük bir istikrarsızlık ve Batıya karşı derin bir güvensizlik yaratmış olması düşünülebilir.

Avrupa Akdeniz Ortaklığı açısından, sorunlu alanların başında göç konusu gelmektedir. Barcelona Bildirgesi'nde güneyden kuzeye göç konusu sosyal ve kültürel alanda ortaklık başlığı altında yer almaktadır. Bildirgede ortakların uyruklarını kabul etme sorumluluklarına vurgu yapılmış ve yasadışı statüde bulunan uyrukların ülkelerine kabulü için gerekli önlemleri alma zorunlulukları ifade edilmiştir. Bu yaklaşım açıkça Avrupa'nın güneyden gelecek göçmenleri engellemek için ortak ülkelere sorumluluk yüklemesi anlamına gelmektedir. Ancak göçün nedenleri yerine sonuçları ile ilgilenen bu yaklaşımın zamanla insan güvenliği yaklaşımına paralel dönüşümler gösterdiğini gözlemlemekteyiz. Nitekim göç konusu, 2000 Feira Zirvesi'nde geliştirilen Feira Stratejisi'nde yoksullukla mücadele, istihdam imkânlarını artırma, çatışma çözümleme, insan haklarının geliştirilmesi ve demokratik gelişim gibi başlıkları içeren daha geniş bir perspektifte değerlendirilmiştir.³⁷ Feira Stratejisi'nde kabul edilen perspektif takip eden dönemde 2002 Valensiya, 2003 Napoli ve 2004 Dublin zirvelerinde detaylandırılmıştır. Ancak göç konusunda en geniş kapsamlı çalışma ortaklığın onuncu yılında, Kasım 2005'te Barcelona'da düzenlenen zirvenin Başkanlık Bildirisi'nde yer almıştır. Göç, bu zirvede kabul edilen beş yıllık çalışma prog-

³⁴ European Commission, "From MEDA I to MEDA II: What is New?", *Euromed Special Feaute*, No.21, 3 May 2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication/special_feaute21en.pdf (Erişim Tarihi 26 Mayıs 2011).

³⁵ Commission of the European Communities, *The Barcelona Process, Five Years On: 1995–2000*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

³⁶ Ricardo Gomez ve George Christou. "Economic Foreign Policy: The EU and the Mediterranean", Walter Carlsnaes, Helene Sjursen ve Brian White (der.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, SAGE Publishers, 2004, s.193.

³⁷ European Council Santa Maria da Feira, *Conclusions of Presidency*, 19–20 Haziran 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (Erişim Tarihi 27 Mayıs 2011).

ramında diğer üç başlığa ek olarak dördüncü bir başlık olarak yer almıştır. Bu Zirve kararlarının göç konusunda en önemli katkısı, yasal göç imkânlarının artırılmasıdır.³⁸ Fakat tüm bu çabalara rağmen güneyden kuzeye göç konusunda kayda değer bir başarının sağlandığını iddia etmek güçtür. Göç konusu, sadece AGSP'nin işlerliğini etkilememekte, aynı zamanda 11 Eylül sonrasında Müslümanların terörizmle ilişkilendirilmesinin de etkisiyle göçmenlere yönelik bir endişe ve tepkiye neden olan bir iç politika sorununu da tetiklemektedir. Bunun, 2000'li yıllar boyunca Avrupa'nın merkez ülkelerinde sağ ve muhafazakâr partilerin yükselişine etki ettiği gerçeği de göz ardı edilemez.

2004 yılına geldiğinde, sekiz Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesiyle Malta ve Kıbrıs Rum Yönetimi, 2007 yılında da iki Balkan ülkesi Birliğe dâhil olmuş, böylece Birlik yeni komşularla çevrelenmiştir. Polonya, AB'nin doğudaki komşularına yönelik politikasını şekillendirmeyi hedefleyen "Doğu Boyutu" başlıklı belgeyi Haziran 2001'de Konsey başkanlığına sunmuştur.³⁹ Polonya bu belgeyle AB'nin doğudaki komşularıyla ilgili politikaların Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası'na (ODGP) dâhil edilmesini teklif etmiştir. Nisan 2002'de ise İngiltere ve Danimarka tarafından oluşturulan Yeni Komşular İnisiyatifi (*New Neighbours Initiative*) de Ukrayna, Beyaz Rusya ve Moldova'yı içine alan yeni bir doğu politikasını öngörmektedir.⁴⁰

Avrupa Komşuluk Politikası'nın araçları, Komisyon tarafından Mart 2003'de hazırlanan "Daha Geniş Avrupa Komşuluğu: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkilerimiz İçin Yeni Bir Çerçeve" (*Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*) isimli belgeyle belirlendi. Bu araçlardan ilki; iç pazarın ve pazarla ilgili düzenlemelerin genişletilmesi, komşuluk politikasının ortak ülkeleriyle tercihli ticari ilişkilerin kurulması ve Birlik pazarının bu ülkelere açılmasıdır. Yasal göç ve göçmenlerin Avrupada çalışmalarını sağlayacak yeni düzenlemelerin yapılması, güvenlik alanında yoğunlaştırılmış işbirliği, çatışma ve kriz yönetimlerinde Birliğin daha etkin politik müdahalede bulunması gibi konular da hedefler arasındadır. İnsan haklarının geliştirilmesi ve kültürel işbirliği konularında daha fazla çaba sarf edilmesinin yanında, enerji, ulaştırma ağlarına, iletişim ve Avrupa Araştırma alanına bu ülkelerin dâhil edilmesi, yeni yatırım ve koruma araçlarının geliştirilmesi, küresel ticari sistemle bütünleşmenin desteklenmesi, sivil toplumun ve yerel yönetimlerin desteklenmesi, yeni finans kaynaklarının sağlanması diğer hedeflerdir.⁴¹ Sivil toplumun geliştirilmesi bir hedef olarak koyulurken, bunun hangi araçlarla ve ne şekilde yapılacağı konusu detaylandırılmamıştır. Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nda da var olan bu niyet, karşılaşılan çeşitli sorunlar nedeniyle Ortaklığın başarı hanesine kaydedilememiştir. Otoriter rejimlerin sivil toplumu baskı altında

³⁸ 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Barcelona, 27–28 Kasım 2005, *Chairman's Statement*, http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/www.fco.gov.uk/Files/kfile/Euromed_ChairmanStatement.pdf (Erişim Tarihi 27 Mayıs 2011).

³⁹ Natorski, "Explaining Spanish and Polish Approaches", s.72.

⁴⁰ Agnieszka K. Cinciaro, "Eastern Partnership: Opening a New Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?", *Analyses & Opinions*, No.4, 2008, s.4.

⁴¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003), 104 final, 2003.

tutma isteği nedeniyle ortaya çıkan bu başarısızlık, Komşuluk Politikası açısından da bir risk olarak ortada durmaktadır. Konsey, bu belgenin ilanından hemen sonra, Birliğe üye olmayan üç Doğu Avrupa ülkesinden ikisi olan Ukrayna ve Moldova ile Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması (*Partnership and Cooperation Agreements - PCAs*) imzalamak için süreci başlatmıştır.⁴²

Birlik, Daha Geniş Avrupa İçin Komşuluk Politikasını ilan ederken işleyiş mekanizmasını da belirlemiştir. Belgenin ilk halinde genişlemeden sorumlu komisyon üyesine komşuluk politikasını Birlik adına yürütme yetkisi verilmişken, daha sonra yapılan bir değişiklikle yetki, dış ilişkilerden sorumlu Komisyon üyesine devredilmiştir. Bu noktada komşuluk politikası gibi oldukça karmaşık bir politikanın sadece dış ilişkilerden sorumlu isim eliyle yürütülmesini bir eksiklik olarak değerlendirebiliriz. Politika dâhilindeki ülkelerin resmi dillerine de çevrilen Eylem Planlarında, tam üyelik müzakerelerinde izlenen yola benzer bir yol haritası mevcuttur. Tüm ortaklar için geçerli olan Eylem Planlarının ilk kısmında; Kopenhag Kriterleri olarak bilinen demokrasi ve insan haklarının ilerletilmesi, malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbest dolaşımı, tek pazarın işleyebileceği hukukî normların kabulü ve sektörel düzenlemeler bulunmaktadır. Bunun yanında ikinci kısımda her ülke için özgün düzenlemeler yer verilmiştir.⁴³ Bu noktada Komisyonunda, komşuluk politikasından doğrudan sorumlu bir ismin bulunmaması sorun teşkil edebilir niteliktedir. Eylem Planlarının ve İlerleme Raporlarının izlenmesi daha düşük bir teknokrat düzeyinde gerçekleşeceği için, kaydedilen ilerlemenin ölçümü ve değerlendirilmesi konusunda sorunlar yaşanması muhtemeldir.

Komşuluk politikası, Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nda bulunan bölgeselcilik yaklaşımından uzaklaşarak, "farklılaştırılmış iki taraflılık" ilkesine göre şekillendirilmiştir.⁴⁴ Avrupa-Akdeniz güvenliğinin sağlanması için bir güvenlik bölgesi inşa etmek amacıyla, benzer nitelikte ikili anlaşmalarla kurulan Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nın ortak devletlerin özgün koşullarına çözümler üretmekte zorlandığı iddia edilebilir. Nihai hedefler açısından bakıldığında ise Avrupa Akdeniz Ortaklığı ve Komşuluk Politikası arasında temel dokümanlar açısından önemli farklar yoktur. Her iki ortaklık da politik, ekonomik ve kültürel işbirliğini esas almaktadır. Akdeniz Ortaklığı politik diyalog ve ekonomik işbirliğinin ortaklık anlaşmalarıyla, Komşuluk Politikası ise eylem planlarıyla kurulmasını öngörmektedir.⁴⁵ Ancak bir sonraki bölümde vurgulanacağı üzere, Komşuluk Politikasının oluşmasındaki insan güvenliği yaklaşımı ile Akdeniz Ortaklığı sürecindeki bölgeselcilik ve diyalog yaklaşımı arasında belirgin farklar mevcuttur. Ayrıca Komşuluk Politikasında yer alan ülkelerin

⁴² Susanne Milcher ve Ben Slay, "The Economics of the 'European Neighbourhood Policy': An Initial Assessment", *Studies & Analyses*, No.291, 2005, s.5.

⁴³ Michael Emerson ve Gergana Noutcheva, "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues", *Centre for European Policy Studies*, No.220, 2005, s.7.

⁴⁴ Raffaella A. Del Sarto ve Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, No.10, 2005, s.21.

⁴⁵ Manuela Moschella, "An International Political Economy Approach to the Neighbourhood Policy: The ENP from the Enlargement and the Mediterranean Perspectives", *European Political Economy Review*, No.7, 2007, s.167.

pek çoğunun Akdeniz Ortaklığı'nda da yer alıyor olması, bu iki politikanın birbirinin devamı olduğu anlamına gelmemektedir. Akdeniz Ortaklığı halen devam etmektedir. Akdeniz Ortaklığı'ndaki diyalog ve işbirliği vurgusundan farklı olarak Komşuluk Politikasında bir güvenlik topluluğu oluşturmanın mekanizmaları oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Komşuluk Politikasının Saha Yansımaları

Komşuluk Politikasının felsefi temellerini “AB'nin uluslararası politikada ne tür bir güç olarak tanımlanması gerektiği” konusundaki akademik tartışmada arayabiliriz. Kuruluşundan itibaren uluslararası politikada önemli bir aktör olduğu şüphe götürmez olan AB, Soğuk Savaş döneminde ABD ve SSCB'nin temsil ettikleri süper güç kavramı ile tanımlanamayacak bir takım özelliklere sahiptir. Öncelikle bu iki güç birer devletken, AB *sui generis* bir örgüttür. Buna ek olarak, AB bu iki devlet düzeyinde operasyonel askeri gücü bulunmasa da hem uluslararası politikayı etkileyebilecek hem de diğer aktörlerin davranışlarında değişiklik yaratabilecek çeşitli araçlara sahiptir. Ekonomi, diplomasi, yardım ve fonlar gibi araçlar, AB'nin gücünün temel unsurlarını oluştururken; demokrasi ve insan haklarında ulaştığı nokta, Avrupalı yaşam tarzının çekiciliği, sorunlarını çözmek konusunda şiddet dışında yöntemler geliştirme becerisi de AB'nin bir model olarak algılanmasına neden olmaktadır. Bu noktada Aggestam tarafından “etik güç”, Duchêne ve Bull tarafından “uygar güç”, Manners tarafından ise “normatif güç” olarak tanımlanan AB, ürettiği normları yayan bir yapı olarak tanımlanabilir.⁴⁶ Komşuluk Politikasında da AB'nin insan hakları, azınlık hakları, özgürlükler ve demokrasinin yanında özellikle uygar güç kavramında içeriğini bulan sorunları, şiddet içermeyen yöntemlerle çözmekteki becerisini kendi dışına yayma gücünün etkili olacağı beklentisi vardır.

Komşuluk Politikası, çeşitlendirilmiş politika yaklaşımlarından üretilmiş ve düşük kurumsallaşma düzeyine sahip bir düzenlemeler ağıdır. Dış politikanın bir boyutu olarak Avrupa kimliği konusunda da önemli vurgulara sahiptir ve Avrupa merkezidir.⁴⁷ Paylaşılan değerlerin özünü oluşturan uzlaşa ve uyumu sağlayacak yeni bir politik dilin oluşturulabilmesi, üye ülkelerin çıkarlarından ziyade daha geniş bir değerler alanı içerisinde politikaların belirlenmesi ve bu değerlerin kurumsallaştırılması, bahsi geçen kimliğin temel yapısını oluşturur.

Ortak kurumlar ve finansal destekler, Komşuluk Politikasının ekonomik alandaki ana araçları arasındadır. Örneğin Twinning ve TAIEX gibi programlar mali ve teknik ko-

⁴⁶ Lisbeth Aggestam, “Introduction: Ethical Power Europe?”, *International Affairs*, Cilt 84, No.1, 2008, s.2; François Duchêne, “Europe's Role in World Peace”, Richard Mayne (der.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londra, Fontana, 1972, s.32–47; François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, M. Kohnstamm ve W. Hager (der.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Basingstoke, Macmillan, 1973, s.20; Hedley Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *JCMS*, Cilt 21, No.2, 1982, s.154; Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *JCMS*, Cilt 40, No.2, 2002, s.238–240.

⁴⁷ Tom Casier, “The New Neighbours of the European Union: the Compelling Logic of Enlargement?”, Joan De Bardeleben (der.), *The European Union and the Wider Europe*, Hampshire, Palgrave, 2007, s.24–25.

nulardaki destekleri içermektedir. 1 Ocak 2007'den bu yana "Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Enstrümanı" (*European Neighbourhood and Partnership Instrument- ENPI*), adını taşıyan bir yapı geliştirilmiştir. Bu yapıda, Doğu Avrupa ve Rusya için TACIS ve Akdeniz için MEDA programları, ayrıca "Demokrasi ve İnsan Hakları İçin Avrupa İnisiyatifi" (*European Initiative for Democracy and Human Rights – EIDHR*) gibi tematik programlar bir araya getirilmiştir. Birlik, 2007 ile 2023 yılları arasında ENPI vasıtasıyla komşuların reform programlarına 12 milyar Avro destek sağlamayı öngörmüştür.⁴⁸

Birliğin doğu ve güneyinde yer alan on altı komşusu, Komşuluk Politikası'nın ortağıdır.⁴⁹ Burada öncelikle altının çizilmesi gereken husus, Komşuluk Politikası ülkele-ri için bir üyelik perspektifinin bulunmadığıdır. Komşuluk Politikası, Birliğin "birleşmeyeceği, birleşemeyeceği ve birleşmek istemeyeceği ülkeleri" kapsamaktadır.⁵⁰ Üyelik perspektifinin bulunmaması, Komşuluk Politikası'nın başarısı açısından bir tehlike arz etmektedir. Komşuluk Politikası, doğuya doğru genişlemenin hemen arifesinde, yeni belirecek komşuların demokratik dönüşümü ve ekonomik kalkınması için tasarlanmıştır. AB dış politikasının bir boyutu olarak da tasarlanan politika, çevre ülkeler arasında bir dostluk halkasının ortaya çıkmasını amaçlamaktadır. Komşuluk Politikası, her ne kadar Birliğin dış politikasının bir boyutu olarak anılsa da, karmaşık bir yapılanma olarak Birliğin dış politikasının yanında güvenlik, kalkınma, genişleme ve ticaret politikalarını da ilgilendiren çeşitli boyutlara sahiptir. Komşuluk Politikası, Birliğin insan güvenliği yaklaşımının gereği olarak yakın çevresinde bir güvenlik topluluğu yaratılması isteğinin bir yansımasıdır. Bu noktada şiddet konusuna tekrar dönmek gerekecektir. AB, bu dış halkada şiddeti üretecek koşulları ortadan kaldırarak, kendi güvenliğinin sürdürülebilirliğini garanti altına almayı arzu etmektedir. Demokratik gelişmenin desteklenmesi sayesinde kültürel şiddetin bertaraf edilmesi, ekonomik destek ile de yapısal şiddetin ortadan kalkması hedeflenmektedir. Bu sayede şiddet üretmeyen dış halkanın, Birlik halkları açısından sürdürülebilir bir güvenliğin ortaya çıkmasına hizmet edeceği beklenmektedir.

Bu hedeflere ulaşmak amacıyla Komşuluk Politikası bağlamında iki temel aracın geliştirildiği iddia edilebilir. Bunlardan ilki olan Karadeniz için istikrar, Birlik açısından iki konuda önem kazanmaktadır: bölgenin çatışmalarla yüklü olması ve enerji güvenliği. Gürcistan'daki etnik gerilim, Azerbaycan-Ermenistan sorunu, Ukrayna ve Moldova üzerindeki Rusya baskısı ve Renkli Devrimler sonrasında yaşanan demokrasi sorunları bu anlaşmazlıklara/çatışmalara örnek olarak gösterilebilir.

Komşuluk Politikası'nın en önemli boyutlarından bir diğeri de enerji güvenliğidir. Birlik, özellikle Hazar ve Karadeniz'e kıyıdaş ülkelerin enerji güvenliği ve kaynakların taşınması konularında yapılan anlaşmalarda taraf olmaktadır. Bu noktada Orta Asya ülkele-

⁴⁸ European Commission, *European Neighbourhood Policy: Funding*, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm (Erişim Tarihi 01 Aralık 2009).

⁴⁹ Beyaz Rusya, Libya, Suriye, Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Mısır, Ürdün, Lübnan, Moldova, Filistin Yönetimi, Tunus, Gürcistan, İsrail, Fas ve Tunus.

⁵⁰ Hiski Haukkala, "A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's New Neighbourhood Policy", *UPI Working Papers*, No.41, The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2003, s.2.

ri de komşuların komşuları olmaları vasıtasıyla önem kazanmakta ve bu ülkelerle de daha yakın bir işbirliğine gidilmesi için görüşmelere devam edilmektedir.⁵¹ 2007 yılında ilan edilen “Karadeniz Sinerjisi” (*Black Sea Synergy*), Birliğin enerji arzını çeşitlendirme zorunluluğunun da bir sonucu olarak, Rusya’nın enerji arzında tekel olmasına alternatif olabilecek formüller geliştirme amacını gütmektedir.⁵² Karadeniz Sinerji çerçevesinde ve bakanlar düzeyindeki ilk toplantı 14 Şubat 2008 tarihinde, Ukrayna’nın başkenti Kiev’de Ukrayna Cumhurbaşkanı Viktor Yuşçenko’nun daveti ile yapılmıştır. AB Troykası ile Karadeniz ülkeleri arasında yapılan bu toplantıda ulaştırma, enerji, terörizmle mücadele, güvenlik, çevre, bilgi teknolojileri ve serbest dolaşım gibi konular görüşülmüş, ayrıca bölgedeki demokratik gelişmeler ve Rusya faktörü ele alınmıştır.⁵³ Birlik, Karadeniz Sinerjisi kapsamında geliştirilecek işbirliğine 2008–2013 yılları için 785 milyon Avroluk bir bütçe tahsis etmiştir.⁵⁴ Karadeniz Sinerjisi ile sıcak çatışma riski yüksek Karadeniz havzasında, kaynakların işbirliği içinde kullanımı yoluyla ortak çıkarlar yaratılması amaçlanmıştır. Karadeniz Sinerjisinin mevcut ortaklar arasındaki gerilimlerin çözümünde, var olan çatışma çözümü mekanizmalarına katkı sağlayacak bir araç olarak insan güvenliğine hizmet etmesi öngörülmüştür.

Komşuluk Politikası’nın bir diğer aracı ise Avrupa Birliği Doğu Ortaklığı’dır (*European Union’s Eastern Partnership, EaP*). Doğu Ortaklığı, 7 Mayıs 2009 tarihinde Birlik temsilcileri ile Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova, Ukrayna ve Rusya arasında, Çek Cumhuriyeti’nin başkenti Prag’da düzenlenen Zirvede ilan edilmiştir. Zirvede, Rusya’ya Komşuluk Politikası’nın Rusya’yı çevrelemeyi hedefleyen bir yaklaşım olmadığına dair güvenceler verilmiştir. Sonuç Bildirgesi’nde üyelik yahut adaylığı çağrıştıracak kavramlar kullanılmamıştır. Bununla birlikte, Ermenistan ve Azerbaycan arasındaki Karabağ Sorunu için Minsk Grubu’nun faaliyetleri adres gösterilmiş ve Türkiye’nin sürece katkısına değinilmiştir. Son olarak Gürcistan ve Rusya arasında Ağustos 2008’de meydana gelen çatışmanın çözüme ulaşmasında Birlik dönem başkanlıklarının etkisi ifade edilmiş ve işbirliğinin bölgedeki sorunları aşmaktaki önemine vurgu yapılmıştır. Birlik, Komşuluk Politikası hedeflerine ulaşılabilmesi amacıyla 2010–2013 dönemi için Doğu Ortaklığı’na 600 milyon Avro kaynak ayırmıştır.⁵⁵ AB Doğu Ortaklığı’nın, bahsi geçen devletlerin halkları arasındaki düşmanca yaklaşımların dönüştürülmesi hedefiyle de insan güvenliğine hizmet etmesi beklenmektedir.

⁵¹ Eneko Landaburu, “From Neighbourhood to Integration Policy, Are There Concrete Alternatives to Enlargement?”, *CEPS Policy Brief*, No.95, Mart 2006, s.3.

⁵² Tabib Huseynov, “The EU and Azerbaijan: Destination Unclear”, *Europe in Dialogue*, No.1, 2009, s.55.

⁵³ Michael Emerson, “The EU’s New Black Sea Policy What Kind of Regionalism is This?”, *CEPS Working Document*, No.297, 2008, s.10.

⁵⁴ Cristian Nitoiu, “The European Union Brings a Balance of Power in the Black Sea Region”, *Romanian Journal of European Affairs*, Cilt 9, No.3, 2009, s.59.

⁵⁵ Sebastian Schäffer ve Dominik Tolksdorf, “The Eastern Partnership ‘ENP plus’ for Europe’s Eastern Neighbors”, *CAP Perspectives*, No.4, 2009.

Eylem Planları

Bölgesel çatışmaların sona erdirilmesi, ortak tehditlerle mücadele, organize suç ve yasadışı göçün önlenmesi gibi güvenlik topluluğu ortaya çıkarmayı ilgilendiren konular, ortaklarla imzalanan eylem planlarında yer almaktadır. Eylem planı imzalayan ülkelerde iyi yönetişim ilkelerinin yaşama geçmesi, ekonomik kalkınma, hukukun üstünlüğü ilkesinin kabul edilmesi ve insan haklarına saygı gibi insan güvenliğini sağlamayı amaçlayan adımlarla Birliğin kalkınma politikası arasında bağlantı kurulmuştur. Bilindiği üzere üyelik perspektifine sahip ülkelerdeki müzakere aşamalarında Birlik ile aday ülke arasında asimetrik bir ilişki kurulmaktadır. Aday ülke üyelik sürecinin temel şartlarını içeren Kopenhag ilkelerini tek taraflı kabul ederek, tüm ekonomik ve politik yapılanmasını Birlik yapılanmasına uyumlu hale getirmekle mükelleftir. Komşuluk Politikası'nda da benzer bir uyumlaşma süreci öngörülmekte, böylece Birliğin genişleme politikasının araçları da sürecin bir parçası haline gelmektedir.⁵⁶ Komisyon tarafından her on sekiz ayda bir hazırlanan ilerleme raporlarında, eylem planlarında öngörülen ilerlemenin sağlanıp sağlanmadığı denetlenirken, Konsey, ilerleme raporları doğrultusunda bu dönem için bir *avis* hazırlamaktadır.⁵⁷

AB Komisyonu'nun eski üyeleri Dodini ve Fantini, yeni ortaklarla imzalanan eylem planlarında: ortaklar arasında tercihli ticari ilişkilerinin geliştirilerek, orta düzey bir serbest ticaret alanını oluşturulması; Birlik iç pazarının bağımlı olduğu alanlarda Birlik müktesebatın geçerliliğinin sağlanması; komşuluk ilişkisi bulunan ülkelere teknik ve mali destek verilmesi; enerji, ulaştırma ve enformasyon alanlarında daha yoğun bir ilişkiyle eğitim veya araştırma gibi konuları içeren Birlik programlarına katılım için yeni fırsatların ortaya çıkartılması gibi hususların önemle vurgulandığını ifade etmektedir.⁵⁸ Böylece ortaklarla Birlik arasında oluşacak karşılıklı bağımlılığın yoğunluğunun, paylaşılan değerler açısından daha geniş bir alanı ortaya çıkarması beklenmektedir. Birlik, koordine ettiği fonların dağılımı ile ortak ülkelerde iyi yönetişim ilkelerinin hayata geçmesi arasında bir paralellik kurarak güvenlik topluluğuna doğru bir dönüşümü hedeflemektedir. Elbette paylaşılan değerlerin başında "*civic*" uygarlığın temel şartı olan şiddet tekelinin devlete terk edilmesi gelmektedir.

Komşuluk politikası ve ODGP arasındaki ilinti, Birliğin bahsi geçen ülkelerdeki bazı sorunlarda daha aktif bir pozisyon takınması anlamına da gelmektedir. Bu sorunlar arasında Arap-İsrail sorunu, Batı Sahra sorunu veya İsrail-Filistin sorunu gibi bölgesel krizler; 1992'de Cezayir'de gerçekleşen askeri darbe gibi iç krizler; Transdinyester (Moldova), Abhazya ve Güney Osetya (Gürcistan), Yukarı Karabağ (Azerbaycan-Ermenistan) gibi ayrılıkçı hareketler yer almaktadır.⁵⁹ Birlik, Güney Kafkasya, Ortadoğu ve Kuzey

⁵⁶ Bode Lippert, "The Discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, Reform Proposals and National Positions", *International Policy Analysis*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, s.3.

⁵⁷ Sandra Lavenex, Dirk Lehmkuhl ve Nicole Wichmann, "Modes of External Governance: Across-national and Cross-sectoral Comparison", *Journal of European Public Policy*, Cilt 16, No.6, 2009, s.820.

⁵⁸ Michaela Dodini ve Marco Fantini, "The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 44, No.3, 2006, s.525.

⁵⁹ Roberto Aliboni, "The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 10, 2005, s.5.

Afrika'daki sorunlar karşısında geleneksel güvenlik yaklaşımının aksine zenginlik, istikrar ve güvenlik vaat etmek olarak özetlenebilecek bir yaklaşım sergilemeyi hedeflemektedir. Bu yaklaşım da yapısal şiddetin bertaraf edilmesi için bir araç üretmek biçiminde değerlendirilebilir.

Daha derinlikli bir politik ve ekonomik bütünleşme, göçün nedenlerini ortadan kaldıracak ya da en azından en aza indirecek politikalarının belirlenmesi, bu ülkelerdeki demokratik gelişimin desteklenmesi, güvenlik sorunlarının ikili yahut çok taraflı anlaşmalarla çözülmesi ve enerji kaynaklarının adil kullanımı Komşuluk Politikasının temel ilkeleri olarak göze çarpmaktadır. Politik bütünleşmeyle kastedilen, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin yerleşmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasında gerekli kurumların oluşturulması için Birliğin vereceği destektir. Bu hedefi gerçekleştirmek adına kullanılan araçlar olarak, için terörizmle ve sosyal dışlanma ile mücadele ve kitle imha silahlarının sınırlandırılması gibi toplumsal şiddet üreten yapıların ortadan kaldırılması sayılabilir. Tam üyelik yahut imtiyazlı ortaklık gibi bir amaç hedeflenmemektedir. Bu bir tür AB nüfuz alanı yaratma politikası da değildir. Nitekim hem eylem planlarında hem de ilerleme raporlarında bir nüfuz alanı yaratmayı çağırıştırabilecek bir dilin kullanımından imtina edilmektedir.

Ekonomik bütünleşmeyi tanımlamak için, bu ülkeler arasında yapılacak ikili anlaşmalarla, Dünya Ticaret Örgütü üyeliği için Birliğin vereceği destek ile Birliğin ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon ağlarına bu ülkelerin katılımı gibi başlıklar sayılabilir. Göç konusunda verilen desteklere örnek olarak ise Fas, Moldova ve Cezayir'de yapılan sınır güvenliği projelerine destek olarak verilen Birlik fonları gösterilebilir. Birlik, ayrıca bahsi geçen ülkelerde mültecilik başvuruları ve yasadışı göçmen ticareti konularında yapılan hukuksal düzenlemelerin hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ilkeleri çerçevesinde şekillendirilmesini de desteklemektedir. Bu anlamda, Moldova ve Ukrayna arasındaki Sınır Destek Misyonu (EUBAM, *EU Border Assistance Mission*) Birliğin gözlemciliğinde kurulmuş, Birlik Filistin'deki Refah kapısında insanların ve meşru malların geçişinde gözlemcilik görevi üstlenmiş ve Ortadoğu Barış Sürecine katkı sağlamaya çalışmıştır. Son olarak Birlik iyi yönetim ilkelerinin yaşama geçirilmesi için eylem planlarında sivil toplumun geliştirilmesi konusunda mali destekler öngörmüştür. Ancak sivil toplumun gelişmesi için iyi işleyen demokratik normların yerleşmesi ve kurumsallaşması gerektiği unutulmamalıdır. Nitekim Avrupa Akdeniz Ortaklığı tecrübesi, sadece mali fonlar yoluyla sivil toplum konusunda kayda değer gelişmelerin ortaya çıkamayacağını göstermiştir. Komşuluk Politikası bu nedenle mali fonların yanında, insan güvenliği yaklaşımıyla daha bütünleştirilmiş ve karmaşık araçlarla donatılmıştır.

Sonuç

Birliğin bahsi geçen üç bölgeye (Kuzey Afrika, Ortadoğu ve Güney Kafkasya) yönelik politikalarının, Komşuluk Politikası oluşturulmadan önce, daha ziyade jeopolitik öncelikler üzerinden inşa edildiği iddia edilebilir.⁶⁰ Komşuluk Politikası ise jeopolitik gereksinimle-

⁶⁰ Giselle Bosse, "Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rhetoric or Reflection of a Coherent Policy?", *European Political Economy Review*, No.7, 2007, s.57.

rin yanında, yapısal şiddet unsurlarının ortadan kalktığı bir güvenlik topluluğunun ortaya çıkmasını destekleyecek insan güvenliği değerlerini üretmeyi amaçlamaktadır. Bu çalışmada, AB'nin komşu coğrafyalarda var olan güvenlik sorunlarının ortadan kaldırılabilmesi için, o coğrafyada bir güvenlik topluluğunun ortaya çıkması için gerekli koşulların ortaya çıkmasına verdiği desteğin altı çizilmiştir. Yapısal şiddetin koşullarının ortadan kalkması, var olan güvenlik risklerini bertaraf etmenin yanı sıra güvenliğin sürdürülebilirliğini amaçlayan insan güvenliği ile mümkündür. AB'nin insan güvenliği yaklaşımıyla komşu coğrafyada bir güvenlik topluluğunun inşa edilebilmesi için verdiği destek, Arap-Avrupa Diyalogu ve Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nda var olan mekanizmadan daha kapsamlı ve detaylıdır.

Bu noktada, Komşuluk Politikası'nda insan güvenliği yaklaşımıyla hedeflenen amaçlara ulaşmak konusunda bir takım eksikliklerin var olduğunu vurgulamak gerekecektir. İnsan güvenliği yaklaşımı referans nesnesi devlet olan güvenlik yaklaşımlarına bir eleştiri getirmektedir. Bu çerçevede, özellikle sivil toplumun güvenlik konularına bir ortak olarak dâhil edildiği düşünülürse; eylem planlarında, Birliğin kısa dönem öncelikleri olan organize suçlarla ve terörizmle mücadele ile yolsuzluk konularına derin vurgular yapılırken, sivil toplumun geliştirilmesi ve yönetim gibi uzun erimli politikalara gerekli ölçüde önem verilmemesini önemli bir eksiklik olarak dile getirebiliriz. Bu durumun, Komşuluk Politikası'nın uzun dönemde karşılaşması muhtemel sorunlardan biri olduğu değerlendirilebilir.

Buna ek olarak, mali yardımlar eylem planlarında, ENPI sayesinde kurumsal bir yapıya kavuşurken, özellikle Adalet ve İçişleri Sütunu'nu ilgilendiren demokratik reformlar ve insan hakları gibi konularda kurumsal düzenlemeler bulunmamaktadır.⁶¹ Bu eleştirilerin yanında doğrudan reel politığı ilgilendiren alanlarda da Birliğin yeteri kadar aktif olamadığı yakın dönem gelişmelerde gözlemlenmiştir. Gürcistan ve Rusya arasında ortaya çıkan gerginlikte Birlik ülkeleri kayda değer ve barışa hizmet eder bir tutum sergileyememiştir. Keza İsrail'in 2009 başında Gazze'ye yönelik saldırısında Fransa dışında Birlik ülkelerinden aktif bir tepki gelişmemiştir. Benzer bir şekilde AB Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton, Tunus ve Mısır'da meydana gelen halk isyanlarına uzun süre tepkisiz kalmış, ancak mevcut yönetimlerin direnemeyeceği ortaya çıkınca tarafları sükûnete davet etmekle yetinmiştir. 2011 yılının ilk aylarında Mısır ve Tunus'ta meydana gelen olaylar karşısında ön alıcı bir tutum sergileyemeyen AB'nin Mart 2011'de Libya'da ortaya çıkan isyana karşı izlediği politika da, Kuzey Afrika konusunda ortak bir kararın varlığı konusunda şüpheler yaratmıştır. BM'nin Libya olayları konusunda aldığı 1970 ve 1973 sayılı hava sahasının kapatılması ve silah ambargosu kararının ardından, 18 Mart 2011 tarihinde Paris'te toplanan Zirve'de, BM kararının uygulanabilmesi için AB'nin silahlı güçlerinin kullanılması kararlaştırılmıştır. 21 Mart 2011 tarihinde gerçekleştirilen Dış İlişkiler Konseyi toplantısında alınan ve Fransa'nın öncülük ettiği bu kararın ardından Libya'ya yönelik hava müdahalesi Birlik içinde tartışmalara neden olmuştur. 31 Mart tarihinde ise NATO operasyonunun kendi komutasına geçtiğini resmen ilan ede-

⁶¹ Ibid, s.58–59.

rek sorumluluğu ele almıştır. Bu olayda da Komşuluk Politikası ortaklarının karşı karşıya kaldığı insani krizler karşısında AB'nin sorumluluğu konusundaki yetersizlik AB'nin başarısızlık hanesine kaydedilmiştir.

Çalışmada, Komşuluk Politikası'nın çatışma çözümleme mekanizmalarına destek veren bir anlayışa sahip olduğunu ifade etmiştik. Ancak, bu mekanizmalara nasıl destek verileceği konusunda detaylı bir vurgu bulunmamaktadır. Bu noktada Cameron, Komşuluk Politikası ortaklarının dondurulmuş çatışmaların coğrafyası oldukları gerçeğinden hareketle, Komşuluk Politikasının bir çatışma çözümleme metodu olarak işleyebilmesi için bazı önerilerde bulunmaktadır. Bunlardan ilki, salt Komşuluk Politikası'ndan sorumlu bir Komisyon üyesinin görevlendirilmesidir. Komşuluk Politikası'na ayrılacak mali kaynağın artırılması, ortaklar ve Birlik arasında bir serbest ticaret bölgesinin kurulması, bir enerji diyalogunun geliştirilmesi, ODP'de bu ülkelerin de yer alması, Birliğin adalet ve içişleri sütununa dâhil edilmeleri, seminer ve çeşitli etkinlikler yoluyla çatışma çözümleme alanında bilgilendirme faaliyetlerinin yapılması ve çok taraflı projelerin geliştirilmesi de Cameron'un önerileri arasındadır.⁶² Karşılıklı bağımlılıkların artırılması yoluyla etnik, dinsel ve sınır sorunları yaşayan bu ülkelerde, dondurulmuş çatışmaların sıcak çatışmaya dönüşme ihtimalinin sona ermesini beklemek fazlaca naif bir yaklaşımdır. Komşuluk Politikası, iyi şekillendirilmiş bir çatışma çözülme sistematığı belirlenmediği sürece olası krizler karşısında etkisiz kalmaya mahkûmdur. Kuzey Afrika'da meydana gelen olaylar ve AB'nin duruşu bu duruma iyi bir örnektir.

Son olarak Birliğin üye olmayan ülkelerle bugüne kadar girdiği etkileşime bakıldığında, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile imzalanan Avrupa Anlaşmalarında ve Güneydoğu Avrupa Ülkeleri ile imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarında öngörülen gelişmelerin büyük çoğunun yaşama geçtiğini görmekteyiz. Oysa Avrupa Akdeniz Ortaklığı konusunda yeterli başarının kaydedilememesinden de anlaşılacağı üzere, üyelik perspektifinin var olmadığı ortaklık ilişkileri, öngörülen hedeflere ulaşmakta zorlanmaktadır. Bu durumun anlaşılabilir nedenleri vardır. Öncelikle, ortakların politik seçkinleri her ne kadar insan güvenliği yaklaşımına yakın dursalar ya da ilintili fonlardan yararlanmak isteseler de, ülkenin iç dinamikleri her zaman politik seçkinlerin hedefleriyle uyumlu olmamaktadır. Oysa tam üyelik gibi bir hedef, zor dahi olsa iç politikanın biçimlendirilmesi açısından çoğu zaman bir kaldıraç etkisi yaratmaktadır. Nitekim Karadağ ve Hırvatistan'ın tam üyelik ihtimali bu ülkelerde iç siyasetinin kodlarını dönüştürmekte oldukça yardımcı olmuştur. Sadece Avrupa kimliğinin bir parçası olmak ideali bile bu ülkelerde hızlı reformların sınırlı bir muhalefetle gerçekleştirilebilmesini sağlamıştır. Helsinki Zirvesi sonrası Türkiye demokrasisinin kalitesinde gözlenen iyileşme de bu duruma bir örnek olarak verilebilir. Oysa Komşuluk Politikası daha önce de ifade edildiği gibi "Birliğin birleşmeyeceği, birleşmeyeceği ve birleşmek istemeyeceği ülkeler" ile kurulacak bir ortaklık ilişkisini ifade etmektedir.

⁶² Fraser Cameron, "The European Neighbourhood Policy as a Conflict Prevention Tool", *EPC Issue Papers*, European Policy Centre, 2006, s.20–22.

Bu ortaklık ilişkisi basit bir serbest ticaret rejimini ya da gümrük muafiyetlerini değil, doğrudan politik kültürü ilgilendiren sosyolojik bir dönüşümü öngördüğü için, bahsi geçen araçların ne derece yeterli olacağı en ciddi soru olarak ortada durmaktadır. 2010 Ukrayna seçimleri, reel politik açılarından Rusya'nın nüfuzunun Avrupa'nın vaat ettiği güvenlik topluluğu hedefine baskın geldiğinin iyi bir delilidir. Avrupa yanlılarının, eski başbakan ve Rusya yanlısı Viktor Yanukoviç'e kaybetmesi, bölgede demokratik bir dönüşümün ortaya çıkabilmesinin ne denli zor olduğunu göstermektedir.

Komşuluk Politikası, norm yayan bir güç olarak AB'nin tam üyelik hedefi bulunmadan bir dönüştürücü etki ortaya çıkarmasının beklenmesi açısından, Birliğin dış ve güvenlik politikasında özgün bir yere sahiptir. Bu politikanın uygulanmasıyla, güvenlik çalışmaları açısından elde edilebilecek olan başarı; güçlü rakiplerin var olduğu bir alanda ve geleneksel güvenlik yaklaşımları karşısında barış, refah ve özgürlüğü hedefleyen yeni yaklaşımların, Ovalı'nın ifadesiyle bir ütopya olmaktan çıkarılması ve pratik sahada kendini göstermesi olacaktır.⁶³

⁶³ Ovalı, "Ütopya ve Güvenlik Arasında", s.40.

Kaynakça

- Adler, E. ve M. Barnett, "A Framework for the Study of Security Communities", Emanuel Adler ve Michael Barnett (der.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, s.29–65.
- Aggestam, L. "Introduction: Ethical Power Europe?", *International Affairs*, Cilt 84, No.1, 2008, s.1–11.
- Aliboni, R. "The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 10, 2005, s.1–16.
- Alkire, S. "A Conceptual Framework for Human Security, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity", *Crise Working Paper 2*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003.
- Balkır, C (der.). *Avrupa Akdeniz Ortaklığı: Mare Nostrum'dan Birarada Yaşamaya*, İzmir, DEÜ SBE Avrupa Birliği Anabilim Dalı, 2007.
- Barnett, M. ve E. Adler, "Studying Security Communities in Theory, Comparison, and History", Emanuel Adler ve Michael Barnett (der.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, s.413–441
- Bellamy, A. J. *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Palgrave, MacMillan, 2004.
- Bilgin, P. "Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları", *SAREM Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 8, No.14, Ocak 2010, s.69–96.
- Bosse, G. "Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rhetoric or Reflection of a Coherent Policy?", *European Political Economy Review*, No.7, 2007, s.38–62.
- Brauch H. G. "Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 5, No.18, 2008, s.1–48.
- Bull, H. "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 21, No.2, 1982, s.149–170.
- Cameron, F. "The European Neighbourhood Policy as a Conflict Prevention Tool", *EPC Issue Papers*, European Policy Centre, 2006.
- Casier T. "The New Neighbours of the European Union: the Compelling Logic of Enlargement?", Joan De Bardeleben (der.), *The European Union and the Wider Europe*, Hampshire, Palgrave, 2007, s.19–33.
- Cinciara, A. K. "Eastern Partnership: Opening a New Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?", *Analyses & Opinions*, No.4, 2008, s.1–15.
- Commission of the European Communities, *The Barcelona Process, Five Years On: 1995–2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council. Wider Europe–Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003), 104 final, 2003.
- Dedeoğlu, B. "Yeniden Güvenlik Topluluğu: Benzerliklerin Karşılıklı Bağımlılığından Farklılıkların Birlikteliğine", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 1, No.4, 2004, s.1–21.

- Del Sorta, Raffaella A. ve T. Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, No.10, 2005, s.17–38.
- Deutsch, K. W. "Security Communities", James Rosenau (der.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, Free Press, 1961, s.98–105.
- Deutsch, K. W. *Political Community at the International Level*, Aardwark Global Publishing Company, Utah, 2006.
- Deutsch, K. W. *Tides among Nations*, The Free Press, New York, 1979.
- Dodini, M. ve M. Fantini, "The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 44, No.3, 2006, s.507–532.
- Duchêne, F. "Europe's Role in World Peace", Richard Mayne (der.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londra, Fontana, 1972, s.32–47.
- Duchêne, F. "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", M. Kohnstamm ve W. Hager (der.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Basingstoke, Macmillan, 1973.
- Emerson, M. ve G. Noutcheva, "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues", CEPS Working Document, *Centre for European Policy Studies*, No.220.
- Emerson, M. "The EU's New Black Sea Policy What Kind of Regionalism is This?" CEPS Working Document, *Centre for European Policy Studies*, No.297, Haziran 2008.
- European Commission, *European Neighbourhood Policy: Funding*, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm (Erişim Tarihi 01 Haziran 2009).
- European Commission. "From MEDA I to MEDA II: What is New?", *Euromed Special Feature*, No.21, 3 May 2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication/special_feaute21en.pdf (Erişim Tarihi 26 Mayıs 2011).
- European Commission. *European Security Strategy, A Secure Europe in a Better World*, Brüksel, 12 Aralık 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (Erişim Tarihi 02 Haziran 2011).
- European Council, *Santa Maria da Feira Conclusions of Presidency*, 19–20 Haziran 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (Erişim Tarihi 27 Mayıs 2011).
- Fernández, H. A. ve R. Youngs, *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005.
- Flehtner, S. "Embedding a Bottom-up Approach to European Security", Marlies Glasius ve Mary Kaldor (der.), *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, New York, Routledge, 2006, s.311–324.
- Foong-Khong, Y. "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery", *Global Governance*, Cilt 7, No.3, 2001, s.231–236.
- Galtung, J. "A Structural Theory of Aggression", *Journal of Peace Research*, Cilt 1, No.2, 1964, s.95–119.
- Gomez, R. ve G. Christou, "Economic Foreign Policy: The EU and the Mediterranean", Walter Carlsnaes, Helene Sjursen ve Brian White (der.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, SAGE Publishers, 2004, s.186–226.

- Haukkala, H. "A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's New Neighbourhood Policy", *UPI Working Papers*, No.41, Ulkopoliittinen instituutti (UPI), The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2003.
- Human Security Unit Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*, New York, United Nations, 2009.
- Huseynov, T. "The EU and Azerbaijan: Destination Unclear", *Europe in Dialogue*, No.1, 2009, s.49–89.
- King, G. ve C. J. L. Murray, "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, Cilt 116, No.4, 2001–2002, s.585–610.
- Landaburu, E. "From Neighbourhood to Integration Policy, Are There Concrete Alternatives to Enlargement?", *CEPS Policy Brief*, No.95, 2006.
- Lavenex, S., D. Lehmkuhl ve N. Wichmann, "Modes of External Governance: Across-national and Cross-sectoral Comparison", *Journal of European Public Policy*, Cilt 16, No.6, 2009, s.813–833.
- Lippert, B. *The Discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, Reform Proposals and National Positions*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Haziran 2007.
- Manners, I. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 40, No.2, 2002, s.235–258.
- Milcher, S. ve B. Slay, "The Economics of the 'European Neighbourhood Policy': An Initial Assessment", *Studies & Analyses*, No.291, 2005.
- Missiroli, A. "The EU and its Changing Neighbourhood: Stabilization, Integration and Partnership", Roland Dannreuther (der.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, Routledge, New York, 2004, s.12–26.
- Moschella, M. "An International Political Economy Approach to the Neighbourhood Policy. The ENP from the Enlargement and the Mediterranean Perspectives", *European Political Economy Review*, No.7, Yaz 2007, s.156–180.
- Natorski, M. "Explaining Spanish and Polish Approaches to the European Neighbourhood Policy", *European Political Economy Review*, No.7, Yaz 2007, s.63–101.
- Nitoiu, C. "The European Union Brings a Balance of Power in the Black Sea Region", *Romanian Journal of European Affairs*, Cilt 9, No.3, 2009, s.53–64.
- Ovalı, Ş. "Ütopya ve Güvenlik Arasında: Uluslararası İlişkilerde İnsan Güvenliği Kavramsallaştırılması", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 3, No.10, 2006, s.3–51.
- Schäffer, S. ve D. Tolksdorf, "The Eastern Partnership 'ENP plus' for Europe's Eastern Neighbors", *CAP Perspectives*, No.4, Mayıs 2009.
- Tadjbakhsh, S. ve M. A. Chenoy, *Human Security Concepts and Implications*, New York, Routledge, 2007.
- United Nations Development Program (UNDP), *New Dimensions of Human Security*, New York, Oxford University Press, 1994.
- United Nations Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 1994.
- 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit Chairman's Statement*, Barselona, 27–28 Kasım 2005, http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/www.fco.gov.uk/Files/kfile/Euromed_ChairmanStatement.pdf/ (Erişim Tarihi 27.05.2011).

Summary

This study advocates that the European Neighbourhood Policy has been installed upon human security and offers some solutions to the possible problems to come in the realm. The study also supports the idea that security community concept which had been deserted albeit it had gained some parlance in the 1960s, must be elaborated together with the concept of human security and it must be restored to the position what it deserves now.

In the first part of the study the relationship between security and neighbourhood is elaborated. Security basically means the absence of fear and distrust. Since the 1960s, the question “whose security” has gained importance in the field of security studies. While conventional security studies have chosen as their locus point “the state”, human security rather deals with the preservation of natural rights as the linchpin of the human life. Human security does not only imply protecting human against serious threats from without, but also human development by responding human needs and expectations. This study assesses the concepts of security community of Karl Deutsch in the 1960s and human security as completing parts of the same argument. Exclusion of non-Western societies and consequently cultural bias are the points on which critiques of Deutsch have focused. However, Adler and Barnett have tended to enrich the concept by incorporating identity demand, life style and cultural differences. Indeed, the ultimate aim of the both approaches is to construction of a society where problems could be solved without resorting to force and structural violence would be out of question. European Union also can assume such a function as a norm diffuser force by promoting self-product norms abroad so as to create a circle of friendship in its environs.

The second part of the study is being allotted to the comparison between the European Mediterranean Partnership and the Neighbourhood Policy. As different from the Mediterranean Partnership, the Neighbourhood Policy is based on the principle of differentiated bilateralism. It can be claimed that Europe-Mediterranean Partnership which had been established to create a security zone in the region through similar bilateral agreements could not produce solutions to the unique problems of the partners. As for the ultimate aims, there is no distinguishable distinction between the blue prints of the Europe-Mediterranean Partnership and the Neighbourhood Policy. Both partnerships purport political, economic and cultural cooperation. Whilst the Mediterranean Partnership aims at forging political dialogue and economic cooperation through Partnership Agreements, the Neighbourhood Policy does this through Action Plans. However, human security assumes a distinct role in the Neighbourhood Policy if it is compared with regionalism and dialogue within the Mediterranean Partnership. Besides, it does not necessarily mean that those policies are continuities of each other, albeit large number of their members is the same. The Mediterranean

Partnership is alive. In Neighbourhood Policy also the mechanisms of a security community are underway

In the third part the field applications of the Neighbourhood Policy are being flashed out; and the fourth, the action plans as the signifiers of success in performances of the Neighbourhood partners are being analysed. Although action plans are decisive in measuring up the success of partnership, the study also touches on some other criteria; e.g., creation of a medieval level of free market among partners through development of preferable commercial relations, enforcing Acquis in areas where it is held obligatory, providing technical and fiscal support, intensifying cooperation in the realms of energy, transportation and information, efficiency of the EU programs relating to education and research, opening new facilities for adhering new programs of the Union.

In the part of conclusion and suggestions, it is unfolded that the record of the partnership is parsimonious in terms of long-range policies such as development of civil society and governance, even though the partnership seems comparatively successful in achieving short-term goals like struggle against organized crime and terrorism, and corruption. Besides, despite stabilization of financial aid thanks to ENPI, visible poor performance of the partners' Justice and Internal Affairs Ministries in dealing with democratic reforms and human rights is harshly criticized. Other important critiques invoke the lack of cooperation and dynamism in real political realm as the last Northern Africa incidents in the beginning of 2011 have proved. Lastly, it is questioned how such partnership is expected to be successful while no one is offered full membership in the EU.