

COVID SALGINI GÖLGESİNDE AB VE DIŞ POLİTİKA SARMALI

Sezgin MERCAN¹

İnsanlığın bugüne kadar deneyimlediği birçok talihsizlik, her çağın muhatabını olumsuzluğa sürüklemiŐtir. Bu çağın muhatabları da iş hayatının işleyişinden günlük alışkanlıkların akışına kadar olan geniş yelpazede covid salgını nedeniyle değişimler yaşamaktadırlar. Bir muhatap da Avrupa Birliği (AB)'dir. AB'nin başlarda salgın karşısında güçlü bir profil sergileyememesi kendi içinde oldukça eleştirilmiş, özellikle ekonomik maliyetler açısından nasıl bir reaksiyonun geliştirileceğinin netleştirilmesi zaman almıŐtır. AB için bu aslında doğal bir durumdur. Çünkü sağlık sektörü ya da sağlıkla ilgili işler devletlerin ya da ulusal hükümetlerin yönettiği bir alandır. Bir başka deyişle, sağlıkla ilgili kararların alınıp uygulanması devletlerin ve dolayısıyla ulusal hükümetlerin inisiyatifinde kalmıŐtır. Avrupa Komisyonu gibi AB kurumlarının salgınla mücadele için üye ülkeler arasında koordinasyonu sağlaması ve önerilerde bulunması doğaldır. Fakat üye ülkeler bunları kabul etme ya da reddetme lüksüne sahip olup, sektörel bütünlüğu ancak

¹Dr. Öğr. Üyesi, Başkent Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,
E-posta: mercan@baskent.edu.tr

ortaklığı kabullenmeyle sağlayabileceklerdir. AB'nin İşleyişiyle İlgili Antlaşma'nın 168. Maddesi bu durumu açıkça tanımlamıştır. AB, bu antlaşmayla aslında üye ülkelerin ulusal politikalarını tamamlayıcı bir konumda tutulmuştur.² Bu bağlamda AB, “özel yetkinlik”, “paylaşılan yetkinlik” ve “destekleyici yetkinlik” olmak üzere temelde üç yetkinlik alanına sahiptir. İlkinde mutlak bir egemenliği vardır. Ticari ve uluslararası antlaşmalardaki yetkinliği buna karşılık gelmektedir. İkincisinde yetkinlik AB ve üye ülkeler arasında paylaşılmaktadır. Tarım sektörüyle ilgili konular ve tek pazarı ilgilendiren hususlar bu kapsamdadır. Üçüncüsünde ise üye ülkeler belirleyicidir. Sağlık konusu, ulusal düzeyden pek de ulus üstü kurumlara devredilmek istenmeyecek konular kapsamında değerlendirilmek durumundadır. İşin nihayetinde, bu seçeneklerden hangisinin belirleyici olacağı, ortak eylemde buluşulup buluşulamayacağı yine üye ülkelerin isteğine bağlıdır.³ Hem salgın hem de diğer dış politika konuları kapsamında üye ülkelerden özellikle bir tanesinin istekleri, mevcut koşullarda oldukça belirleyicidir: Almanya.

AB'de dönem başkanlığının 1 Temmuz 2020 itibariyle Almanya'ya geçmesiyle birlikte Avrupa bütünleşmesi için yeni bir süreç başlamış oldu. “Birlikte, yeniden güçlü Avrupa” sloganıyla zihinlerde canlandırılabilir olan bu süreçte Almanya, bir yandan önceki krizler ve son olarak da virüs salgını nedeniyle sarsılan AB ekonomisinin

²Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Part Three: Union Policies and Internal Actions - Title XIV: Public Health - Article 168 (ex Article 152 TEC), Official Journal L 15, 09/05/2008 P. 0122 – 0124, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E168>

³Nikolaj Nielsen, “Coronavirus: What EU can and can't do,” EUObserver, 25.03.2020, <https://euobserver.com/coronavirus/147865>, Sezgin Mercan, “Virüs Salgınıyla Sınanan Avrupa Jeopolitiği,” 29.04.2020, <https://21yyte.org/tr/koronavirus-salgini/virus-salginiyla-sinan-an-avrupa-jeopolitigi>

güçlendirilmesini, diğer yandan da AB içinde giderek zayıflayan sosyal dayanışmayı artırmayı temel hedefler olarak koydu. Virüs salgınıyla birlikte sağlık sektöründe Çin'e bağımlılığın fark edilmesi sonucunda, AB'nin sektörel egemenliği için çeşitli yatırımların yapılması önemsenmeye başladı. Nisan 2020'de AB bünyesinde oluşturulan "Avrupa Takımı (Team Europe)" bütünleşmenin virüs salgınına karşı adeta ilk somut eylemi oldu.⁴ Avrupa Takımı kapsamında AB, üye ülkeler ve finans kuruluşları bir araya getirildi. Başta Afrika'dakiler olmak üzere, virüs salgını nedeniyle zorda kalan Avrupa Komşuluk Politikası ortakları, Doğu Ortaklığı ülkeleri ve diğer ülkelerin desteklenmesi planlandı. AB'nin sektörel egemenliği için çeşitli yatırımların yapılması dışında, daha önceki dönemlerden kalan sorunların çözümü de hedeflendi. Bu sorunların başında, üçüncü ülkelerle imzalanan serbest ticaret anlaşmalarının canlandırılması gelmektedir. Türkiye ile AB arasında gümrük birliği koşullarının revizyonu da ilgili bir sorun olarak çözülmeyi beklemektedir. Yine Almanya dönem başkanlığında Birleşik Krallık ile AB ilişkilerinin geleceğinin belirlenmesi ve Brexit Anlaşması'nın sonuçlanması beklenmektedir. Özellikle Suriye iç savaşıyla birlikte iyice büyüyen göç sorunu, Almanya'nın AB üyesi ülkelere bu konuda yük bindirmeme vaadiyle çözüme yaklaştırılmak istenmektedir. Güvenlik ve savunma konularında bir yandan NATO ile AB arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesi, diğer yandan da AB'nin kendi savunma altyapısını kuvvetlendirmek için Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği Savunma Anlaşması (The Permanent Structured Cooperation-PESCO)'nı sağlamlaştırma çabaları planlanmaktadır. Sadece bu

⁴"Team Europe" - Global EU Response to Covid-19 supporting partner countries and fragile populations, 11.04.2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77470/%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-global-eu-response-covid-19-supporting-partner-countries-and-fragile-populations_en

noktaya kadar olan hususlardan bile Almanya'nın, kendi dönem başkanlığında proaktif bir tutum sergileyeceği anlaşılabilir. Bu tutumun, Almanya'nın müzakereci ve arabulucu yönüyle pekiştirilmesi beklenebilir. Aslında Almanya, AB'nin özellikle son zamanlarda ihtiyacı olan cesaret ve yönlendirme eksikliğini kapatıp, bunlarla birlikte harmanlanan bir kriz yönetimini hayata geçirecektir.

Almanya'nın bu noktaya hemen geldiği de düşünülmemelidir. Salgın nedeniyle 10 bine yakın kayıp yaşayan, yaz ayları itibariyle ciddi gelir kaybı yaşayan vatandaşları olan, hükümet kredileriyle şirketlerinin kaybını gidermeye çalışırken borçlanan Almanya, AB içinde ekonomik krizi aşmak için borçların ortak ödenmesine önceleri sıcak bakmamıştır. Bu konuda sonradan tutum değişikliğine giderek borçlar konusunda adeta yük paylaşımını kabul etmiş durumdadır. Bir başka deyişle, İtalya'nın borcunun Alman vergi mükelleflerince ödenmesi kabul edilmiştir. Bunun Avrupa bütünlüğünün geleceğini kurtarmak adına yapıldığı belirtilebilir. Burada bir takım sektörel hassasiyetler de devreye girmiştir. Örneğin, Volkswagen'in patronu Herbert Diess'in Almanya Şansölyesi Angela Merkel'i arayarak İtalyan tedarikçilere bağımlı olduklarını dile getirmesi, İtalyan ekonomisindeki istikrarın Almanya için de önemli olduğunu göstermiştir.⁵

Virüs salgınıyla mücadele esnasında kendisini gösteren AB kurumlarından biri Avrupa Parlamentosu idi. Avrupa Parlamentosu gerek virüs salgınıyla ilgili gerekse de Avrupa bütünlüğünün geleceği hakkında birçok tartışmaya yine zemin oldu. Salgınla mücadele, sera gazının etkisini azaltma gibi çevre meseleleriyle ilgilenme, küçük ve orta

⁵Arzu Çakır, "Almanya Başbakanı Merkel AB'nin patronluğuna hazırlanıyor," Amerika'nın Sesi, 10.06.2020, <https://www.amerikaninsesi.com/a/almanya-basbakani-merkel-abnin-patronlugu-hazirlaniyor/5441083.html>

ölçekli işletmelerin dijital dönüşümlerini sağlayabilmeleri ve de 2021 bütçesinin içeriğinin kararlaştırılması bahar aylarından yaz aylarına uzanan süreçte öne çıkan konulardı. Bu konular üzerinden Avrupa bütünleşmesi sınanmaya da devam etti. Önceki krizlerin etkisine virüs salgınının da eklendiği koşullarda üye ülkelerde oluşan ekonomik zararları telafi etmek amacıyla teklif edilen kurtarma fonunun nasıl kullanılacağı Avrupa Parlamentosu içinde tartışma konusu oldu. Fonun AB'nin kronik sorunlarını çözmekten ziyade yeni fikirleri hayata geçirmek için kullanılması, nitelikle ilgili bir öneriyken, bir başka öneri bu konuyla ilgili nitelikli oy çokluğuyla karar alma yöntemi üzerine oldu. Yöntemle ilgili önerinin arka planında AB'nin geleceğini birkaç üye ülkenin eline bırakmama hassasiyeti yer aldı. Avrupa Parlamentosu içindeki konuyla ilgili bir başka tartışma, AB'nin sadece maddi kaynak olarak görülmemesi, değerler üzerinden sergilenen dayanışmanın zemini olduğunun unutulmaması gerektiği idi. Avrupalı vergi mükelleflerine böyle bir kurtarma fonuyla ek yük bindirmek istemeyen, Avrupa Komisyonu'nu geleceği düşünmeden harcama yaptığı gerekçesiyle eleştiren parlamenterler de oldu. Bu fonun yeni projelere ve istihdam yaratmaya harcanması gerektiğini düşününler de vardı. Avrupa Parlamentosu'ndaki bu tartışmaların içinde aşırı uç siyasetin ya da önyargıların izleri de yok değildi. "Kuzey Avrupa çalışıyor; Güney Avrupa sefa sürüyor" ya da "Güney Avrupa emek veriyor; Kuzey Avrupa tembellik yapıyor" söylemleri, AB içindeki karşılıklı önyargıların varlığını hatırlattı.⁶

Avrupa Komisyonu ile Avrupa Konseyi'ndeki tartışmaların odağında ise, salgın dışında, AB'nin yakın çevresindeki ülkelerle iş birliğinin

⁶European Parliament, "News,"

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2020-07-08>

seyri yer aldı. Ukrayna'ya AB'nin bu zamana kadarki en yüksek desteği olan 500 milyon avroluk kredi tahsisi, Avrupa Komşuluk Politikası'nın canlı tutulması ve Ukrayna üzerindeki Rusya etkisinin dengelenmeye çalışılması için elzem oldu. Bu ve benzeri desteklerle AB, dayanışmanın sadece kendi sınırları içinde değil, sınırları ötesinde de olduğu imajını sağlamaya çalıştı. Bunu, Avrupa Konseyi'nin komşu ülkeler için Mayıs 2020'deki 3 milyar avroluk yardım paketi daha da pekiştirdi. Yakın çevrede hem virüs salgınıyla mücadele hem de ülkelerin sosyo-ekonomik dirençlerinin sağlanması için şu destekler kararlaştırıldı: Arnavutluk 180 milyon, Bosna-Hersek 250 milyon, Gürcistan 150 milyon, Ürdün 200 milyon, Kosova 100 milyon, Moldova 100 milyon, Karadağ 60 milyon, Makedonya 160 milyon, Tunus 600 milyon ve Ukrayna 1.200 milyon avroluk destek payı aldı.⁷

Bunun dışında Avrupa Konseyi, Avrupa ile Asya'nın birbirine bağlanmasına yönelik stratejinin bir parçası olan Afganistan için barış süreciyle ilgili kararlar aldı.⁸ ABD ile Taliban arasında Şubat 2020'de imzalanan anlaşmaya uyulması çağrısı yaptı. Sağlık personeline ve hastane gibi tesislere saldırılar kınandı. Ülkede kadının sosyal hayattaki rolünün güçlendirilmesine dönük çağrı yapıldı. Buna ek olarak, bir başka çatışma alanı olan Suriye için de kararlar alındı. Rejime yönelik yaptırımlar 1 Haziran 2021'e kadar olacak şekilde 1 yıl daha uzatıldı. 273 kişiye seyahat yasağı ve varlıklarının dondurulması kısıtı, 70

⁷European Commission, "Coronavirus: Commission proposes €3 billion macro-financial assistance package to support ten neighbouring countries," 22.04.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_716,

⁸European Union External Action, "Connecting Europe & Asia: The EU Strategy," 26.09.2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy_en

kuruluş ve tüzel kişiye de petrol ithalatı yasağı, yatırım yasağı gibi kısıtlar geldi. Suriye Merkez Bankası varlıkları donduruldu.

AB'nin salgın dışında bir başka dış politika gündem konusunu Libya'daki gelişmeler oluşturdu. AB Yüksek Temsilciliği'nin yayınladığı Libya deklarasyonunda⁹ BM'nin silah ambargosuna uyulması gerektiği belirtildi. Bunu desteklemek için Mart 2020 itibariyle IRINI Operasyonu'nun başlatıldığı ifade edildi. IRINI Operasyonu, AB'nin Libya'ya yönelik BM silah ambargosunu pekiştirmek, hatta Avrupa bütünleşmesini yeniden canlandırabilmek için Akdeniz'de hayata geçirdiği bir dış ve güvenlik politikası operasyonudur. Fikri temelleri Ocak 2020'de gerçekleştirilen Berlin Konferansı'na dayanan operasyon, Akdeniz'de daha önce yürütülüp tamamlanan SOPHIA operasyonunun, özellikle denizdeki eksiklerini gidermeye yönelik tasarlandı. Aynı zamanda, IRINI operasyonu AB için Libya'nın ne kadar önemli olduğunu bir kez daha göstermiş oldu. Libya için de AB oldukça önemli. 2017'de AB'nin Libya'dan petrol ithalatının 12 milyar avro, Libya'ya toplam ihracatının da 4 milyar avro olduğu koşullarda ticaret ortaklıklarının değeri anlaşılabilir olur. 2018'de iki tarafın ticareti 21 milyar avroya kadar ulaştı. Bu, 2013'ten sonra ulaşılan en yüksek hacimdi.¹⁰

AB ile Libya'nın karşılıklı olarak birbirlerine yükledikleri anlam, Avrupa Komşuluk Politikası'ndan da kaynaklanıyordu. Fakat bu

⁹Council of the EU, "Declaration by the High Representative Joseph Borrell, on behalf of the European Union, on the situation in Libya," 27.03.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/27/declaration-by-the-high-representative-joseph-borrell-on-behalf-of-the-european-union-on-the-situation-in-libya/>

¹⁰European Commission, "Countries and Regions: Libya," 23.04.2020, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/libya/>

politikanın temelini oluşturan ortaklık anlaşması taraflar arasında henüz sonuçlandırmadı. Libya’da iç savaş hali devam ettiği sürece Avrupa Komşuluk Politikası’nın bir ayağının işleyemeyeceği anlaşıldı. Libya İç Savaşı, AB içindeki ayrılıkları da yansıtır bir hal aldı. Fransa ile Almanya arasında Libya’daki yerel aktörlere yaklaşım farklılığı bunun somut yansıması oldu. Fransa’nın Hafter’i terörle mücadele aracı olarak konumlandırıp bu yönde hemfikir olduğu uluslararası ve bölgesel aktörlerle ilgilenirken, Almanya’nın tüm ulusal ve uluslararası taraflarla görüşme hassasiyeti sergilediği görüldü. Bu ikiliye İtalya da eklenirse Mısır ile olan gerginliğinden, onun Fransa karşıtı cephede yer aldığı görülür. Aslında bu noktada AB’nin klasik ve eleştirel olmak üzere iki jeopolitik perspektifle karşı karşıya geldiği düşünülebilir. Klasik jeopolitik perspektif coğrafi hassasiyetleri öne çıkarırken, eleştirel jeopolitik perspektif normları ve yüklenen anlamları önemser. AB ikisine de ağırlık verme eğilimindeyken, ikisinde de aksaklıklar yaşamaktadır. Aralık 2019’da AB Dış Politika Temsilcisi Josep Borrell, “komşularımızla sorunları çözemezsek, jeopolitik güç olmayı iddia edemeyiz” diyerek adeta bu aksaklıklara işaret etmiş oldu.¹¹ Sorunların zemini bir coğrafyayı işaret ederken, sorunların çözümünde normatif boyutun da olması meseleyi anlamlar dünyasına taşımaktadır. Bu açıdan Libya İç Savaşı AB için güncel bir sınama kaynağı konumuna geldi. Konu göç kriziyle de iç içe geçti.

Bu ve benzeri gelişmeler Avrupa Komşuluk Politikası’nın seyrini de yakından etkiledi. Özellikle Arap Baharı 2011’de Komşuluk Politikası’nın revizyonunu gerektirdi. Ardından 2015’te yenilendi. Bu

¹¹European Union External Action, “Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference following the Foreign Affairs Council,” 09.12.2019, https://eas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71725/remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference-following-foreign_en

yenilikle birlikte politikaya dahil ülkelerin ne derece reform yaparlarsa o kadar maddi destek almaları kararlaştırıldı. Sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği güçlendirildi. Bu sayede Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerinin dayanıklılıklarının artırılması hedeflendi. Bu ilke, 2016 yılında hazırlanan AB Küresel Stratejisi'nde yer aldı. Libya ile ilişkiler artık daha da önem kazanmış oldu. Libya ve diğer bölge ülkeleriyle gerilen ve soğuyan ilişkilerin giderilmesine çalışıldı. 2014-2020 arasındaki yaklaşık 100 milyon avroluk destek de bunun somut yansıması oldu.

Bunun dışında, AB Dışışleri Bakanları da Doğu Akdeniz'deki gelişmelere istinaden yaptıkları açıklamalarda, Türkiye'nin Kıbrıs'ın egemenlik haklarını tanınması gerektiğini ve Yunan hava sahasının Türkiye tarafından ihlal edildiğini belirttiler. Bu gibi gelişmelerin iyi komşuluk ilişkileri ilkesine aykırı olduğunu vurguladılar. Tek taraflı davranışlardan kaçınılması gerektiğine dikkat çektiler.¹² Yakın çevresiyle ilgili AB, Doğu Ortaklığı'nı da göz önünde tuttu. Avrupa Komşuluk Politikası'nın bölgesel bir tamamlayıcısı olan Doğu Ortaklığı kapsamında Gürcistan, Moldova ve Ukrayna ile serbest ticaret alanına dönük ilerlemeler olumlu karşılanırken, gereklerin tam olarak uygulanması çağırısı yapıldı. Belarus ile de vize kolaylığı ve geri kabul anlaşması imzalandı. Sınır yönetimi ve kontrolü bağlamında da Karadağ ve Sırbistan ile Frontex iş birliği anlaşması Mayıs 2020 itibarıyla imzalandı. Bu sayede göç baskısını, yasadışı girişleri ve organize suçları azaltmak hedeflendi.¹³ Bir başka toplantı da AB ile Japonya arasında gerçekleştirildi.

¹²Council of the EU, "Statement of the EU Foreign Ministers on the situation in the Eastern Mediterranean," 15.05.2020,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/15/statement-of-the-eu-foreign-ministers-on-the-situation-in-the-eastern-mediterranean/>

¹³Council of the EU, "Border management: EU concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation," Border management: EU concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation," 26.05.2020,

Toplantı gündeminin ilk sırasında virüs salgınıyla mücadele yer aldı. Siber güvenlik ve terörle mücadele de ele alınan konulardan oldu. Ar-Ge, dijital dönüşüm, güvenlik-savunma, ulaşım-kentleşme stratejileri görüldü. Afganistan'dan Libya'ya uzanan doğrultuda ikili koordinasyona dair mesajlar verildi.

Sonuçta, virüs salgınından Akdeniz'deki gelişmelere kadar anlatılan tüm hususlar, küresel, bölgesel, ulusal ve yerel tüm birimleri yakından etkileyen, herkese ya da bazılarına dokunan bir özelliğe sahiptir. AB, bir yandan salgının yarattığı sektörel ve ekonomik krizlerle mücadele etmeye çalışırken, diğer yandan da dış politika ve güvenlik konularıyla ilgili hamlelerle bütünleşmenin yeniden sorgulandığı koşullara göğüs germeye çabalamaktadır. Avrupa'da milliyetçiliğin yükselme eğilimine girmesi ve bölgesel bütünleşmenin karşısına yeniden ulusallaşmanın çıkarılması, krizlerde uluslararası işbirliklerinin konumunu belirsizleştirme potansiyelini yansıtmaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar Avrupa'da kralların, kendi yönetim zafiyetlerini, rejim sıkıntılarını ve halk protestolarını bertaraf edip prestijlerini yeniden canlandırmak için ilgiyi savaş meydanlarına çekmeye çalıştıkları bilinirdi. Savaş kazanımlarıyla iktidarlarının güçlendiği görülürdü. Avrupa'da özellikle enerji ve ticaret savaşlarının yaşandığı koşullarda bazı ülke hükümetleri adeta benzer bir yol takip eder görünmektedir. Buna AB'nin ne derece kapıldığı ve Almanya'nın mevcut durumda, kendi dönem başkanlığında hedefinde olan "ekonomik güçlenmeden ziyade sosyal bağlılık" yaratma ilkesinin hangi yolla sağlanacağı cevap aranması gereken yeni sorulardandır. Sorunun cevabında enerji ve ticaret savaşlarının olması beklenirken, buna siyasi ve sosyal aktörler üzerinden

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/>

farklılaşan tercihlerin yarattığı ve yaratacağı çatışmaları da eklemek yerinde olacaktır.