

EUROPEAN UNION FOREIGN POLICY IN A CHANGING WORLD

DEĞİŞEN DÜNYADA AVRUPA BİRLİĞİ DİŞ POLİTİKASI*

Yazar : Karen E. Smith
Basım : Polity Press, Cambridge, 2008 (2. baskı), 331 sayfa
ISBN : 978-0-7456-4017-4

London School of Economics and Political Science Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi Karen E. Smith'in, Avrupa Birliği (AB) dış politikası üzerine detaylı bir inceleme olan *European Union Foreign Policy in a Changing World* adlı kitabı ilk kez 2003 yılında yayımlanmıştır. Kitabın aynı adlı, gözden geçirilmiş ve güncellenmiş ikinci baskısı, o tarihten sonraki gelişmeleri de içerecek şekilde 2008 yılında yapılmıştır. Özellikle Avrupa Birliği çalışmalarında temel alanlardan biri olarak siyaset ve dış politikaya ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı kitap, günümüzde uluslararası ilişkilerin önemli aktörlerinden olan Avrupa Birliği'ni daha sağlıklı analiz edebilmek için okunabilir. Bu bağlamda yazar kitabın amacını, Avrupa Birliği'nin uluslararası ilişkilerdeki rolünün irdelenmesi olarak ifade ederken, AB'nin bir uluslararası aktör olarak hangi kategoriye girdiğini tartışmak yerine, dış politikasının yarattığı etkinin incelenmesinin daha yararlı olacağını savunmaktadır.

Avrupa Birliği'nin, Soğuk Savaşın sona ermesiyle hız kazanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişleme sürecinin yanı sıra, kurucu antlaşmalarda yapılan revizyonlarla yapısal ve kurumsal değişiklikler çerçevesinde devam eden derinleşme çabaları, dış politika konularının üye ülkeler ve Birlik düzeyinde daha çok önem kazanmasına yol açmıştır. 1999 ve 2000 yıllarında Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü'nde AB'nin uluslararası ilişkileri üzerine konuk öğretim üyesi olarak ders veren Karen Smith'in *European Union Foreign Policy in a Changing World* adlı çalışması, AB üyeliği için müzakereleri sürdüren Türkiye açısından Birliğin dış politika amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için kullandığı araçları anlamamızı da kolaylaştırmaktadır.

Dokuz bölümden oluşan kitabın girişinde, Avrupa Birliği'nin beş dış politika amacı, bölgesel işbirliği ve bütünleşmenin teşvik edilmesi; insan haklarının desteklenmesi; demokrasi ve iyi yönetişimin desteklenmesi;

* İnceleyen **Ceren UYSAL OĞUZ**, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü Araştırma Görevlisi

çatışmaların önlenmesi; uluslararası suçlarla mücadele olarak özetlenmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için üye devletler arasında uzlaşma sağlayan iç ve dış etkenler, politika araçları ve AB'nin bu araçları nasıl kullandığı kitabın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak irdelenmektedir. Bu çerçevede “dış politika”, devletin – bu kitap bağlamında AB'nin – ortak değerlerini ve çıkarlarını geliştirmek amacıyla diğer uluslararası aktörlerle kurduğu ve sürdürdüğü ilişkiler olarak tanımlanmaktadır. Dış politika hedeflerini gerçekleştirmek için ekonomik araçların da kullanılabileceği ifade edilirken, asıl amacın siyasal ya da güvenlikle ilgili olduğu vurgulanmaktadır. Oysa dış ekonomi politikasında araçlar da, amaçlar da tamamen ekonomiktir.

Smith, Amerika Birleşik Devletleri'nin ekonomik model, diplomasi ve savaşa yaklaşımının küreselleşmiş bir dünyaya uygun olmadığını savunanların, Avrupa Birliği'ni uluslararası sistemde daha etkili bir model olarak gördüklerini belirtmektedir. AB'nin 21. yüzyılın süper gücü olacağına dair yüksek beklentiler içeren görüşlerin yanı sıra, Birliğin derinleşme ve genişleme konuları nedeniyle dış politikada etkinliğinin azalmakta olduğunu ileri süren çalışmalar da söz konusudur.

Maastricht Antlaşması ile oluşturulan üç sütun, yani Avrupa Topluluğu (AT), Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), Adalet ve İçişleri sütunları AB'nin dış politika sisteminin kurucu unsurlarıdır. Bunun yanı sıra üye ülkelerin dış politikaları da, AB dış politikasına sağladıkları katkı ya da getirdikleri engeller bağlamında kitapta ele alınmıştır. Avrupa Topluluğu sütunu ulusüstü (*supranational*) özellik taşıırken, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası hükümetlerarası (*intergovernmental*) yapıdadır. Adalet ve İçişleri sütunu ise, son beş yıldır AT sütununa dahil edilmeye başlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin uluslararası bir aktör olarak gelişiminin ele alındığı İkinci Bölümde, Birliğin kuruluşundaki siyasal nedenlere değinildikten sonra, Maastricht Antlaşması ile oluşturulan üç sütun, yani Avrupa Topluluğu, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), Adalet ve İçişleri sütunları çerçevesinde AB'nin yapısal olarak geçirdiği değişim açıklanmaktadır. Kronolojik olarak Avrupa Topluluğundan Avrupa Birliği'ne uzanan gelişmelere yer veren yazar, kurucu antlaşmalarda yapılan değişiklikleri, kurumları, karar alma prosedürlerini ve Birliğin genişleme sürecini de dış politika bağlamında değerlendirmektedir.

Üçüncü Bölümde Birliğin ekonomik, diplomatik ve askeri dış politika araçları irdelenmektedir. Ekonomik araçlardan üçüncü ülkelerle yapılan ticaret ve işbirliği anlaşmalarına, bu ülkelere ya da bölgesel birliklere yapılan kalkınma yardımlarına, AB'nin 2007 bütçesindeki paylarıyla birlikte yer verilmiştir. Ayrıca, ekonomik araçların dış politikada insan hakları ihlalleri gibi durumlarda yaptırım amaçlı kullanılması da açıklanmaktadır. Diplomatik araçlar ise, özellikle ODGP kapsamında gerçekleştirilen siyasal diyalog;

ateşkes ya da seçim gözlemcisi, özel temsilci gönderme, diplomatik tanıma, silah ambargosu gibi örneklerle ele alınmıştır. Birliğin 2003–2008 yılları arasında Bosna Hersek, Makedonya, Kosova, Kongo, Irak, Afganistan gibi ülkelerde üstlendiği, sivil ve askeri yardım; gözlemcilik; polis kuvvetlerinin eğitimi gibi görevlerin listesi de sunulmaktadır.

Dördüncü Bölüm, kitapta AB'nin dış politika amaçlarından en eskisi olarak ifade edilen bölgesel işbirliğine ayrılmıştır. Kendisi de bir bölgesel bütünleşme hareketi olarak ortaya çıkan AB, komşu ülkelerin birbiriyle işbirliğine gitmesini tercih etmekte ve böylece oluşan bölgesel gruplarla ilgili strateji, yardım programı ya da özel anlaşmalar geliştirmeyi hedeflemektedir. Birliğin Afrika, Orta Doğu, Akdeniz, Asya, Latin Amerika ve Avrupa'da desteklediği bölgesel bütünleşme ve işbirliği örneklerine değinilmiştir. Ekonomik ve askeri yardım, işbirliği anlaşmaları, siyasal diyalog AB'nin bölgesel işbirliğini teşvik etmek için kullandığı araçlardır.

Beşinci Bölümde, AB'nin üçüncü ülkelerde insan haklarının geliştirilmesi yönündeki dış politika amacı irdelenmektedir. Öncelikle Birliğin kendi içinde insan haklarının korunmasına yönelik çalışmalar, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesinde ve kurucu anlaşmalar bağlamında değerlendirilmiştir. Daha sonra, 1970'lerden bugüne insan hakları kavramının dış politikada nasıl kullanıldığı açıklanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerle ilişkilerde, insan hakları önemli unsurlardan biri olarak görülmektedir.

Altıncı bölüm, demokrasi ve iyi yönetişimin desteklenmesine ayrılmıştır. Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelerde demokrasi ve iyi yönetişimin teşvik edilmesini bir dış politika amacı olarak benimsemesi, ancak 1990'ların başlarında söz konusu olmuştur. Yazara göre, demokrasi kültürünü yerleştirmek ve bunu sağlayacak kurumları oluşturmak dışarıdan müdahale ile gerçekleştirilmesi oldukça zor bir görevdir. Hatta dış güçlerin, yerel aktörlerin seçme özgürlüklerine sınırlama getirmesi gibi olasılıklar, demokrasinin özüne zarar verir. Öte yandan, demokrasi ve iyi yönetişimin tanımı ya da kapsamı üzerine uluslararası bir uzlaşma olmadığını vurgulayan yazar, bu nedenle dış politikada kullanımlarının da güç olduğuna dikkat çekmektedir. AB, üçüncü ülkelerde demokrasi ve iyi yönetişimin uygulanmasını sağlamak için, insan hakları konusunda kullandıklarına benzer araçlar kullanmaktadır. Bunlar, koşulluluk (*conditionality*); finansal yardım programları; seçim gözlemciliği ve desteği; diplomatik araçlar; sivil ve askeri misyonlar olarak özetlenebilir.

Yedinci bölümde yazar, Avrupa Birliği'nin uluslararası, bölgesel ve yerel çatışmaların önlenmesi konusunda gerçekleştirdiği eylemleri irdelenmektedir. 1990'ların başlarında Yugoslavya'nın ve Sovyetler Birliği'nin parçalanmasıyla ortaya çıkan ve son derece yıkıcı sonuçlar doğuran etnik ya da dinsel çatışmalar, çatışma önleyici mekanizmaların AB dış politikasında önemli bir

yer tutmasına neden olmuştur. Özellikle şiddet içeren çatışmaların çözümü, ardından barış ve düzenin tesis edilmesi için AB, kısa ve uzun vadeli önlemleri birleştiren politikalar izlemeyi tercih etmektedir. Üye devletler, öncelikle çatışmanın, kaynağının belirlenmesi, ardından uzun vadede bu nedenlerin giderilmesi üzerinde uzlaşmışlardır. Çatışmalar, insan ve azınlık haklarının ihlali; siyasal, ekonomik ve toplumsal eşitsizlikler, demokrasi eksikliği gibi farklı nedenlerden kaynaklanabilir. Bu durumda AB, bu ülkelerde insan ve azınlık haklarına saygıyı; sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı, demokratikleşmeyi desteklemeye çalışmaktadır. Ancak Smith'e göre, bu yaklaşım kimi bölgelerde başarılı olsa da, genel olarak tutarlı bir stratejinin varlığından söz edilmez. Bu bölümde, AB'nin çatışmaları önleme amacıyla başvurduğu yollara örnek olarak; erken uyarı, finansal yardım, koşulluluk, yaptırım uygulama, silah satışını sınırlama, siyasal diyalog ve arabuluculuk, bölgesel işbirliğinin desteklenmesi, sivil ve askeri kriz yönetimi uygulamaları açıklanmaktadır.

Sekizinci bölümde, uluslararası suçlarla mücadelenin Avrupa Birliği'nin dış politikasında olduğu kadar içişlerinde de önemli bir yere sahip olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla AB'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri sütunları bağlamında, terörizm, yasadışı göçmenlik ve uyuşturucu kaçaklığı gibi uluslararası suçların önlenmesi için üye devletler arasında ve AB kurumları düzeyinde işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın Sonuç bölümünde, yazar üç soru aracılığıyla Avrupa Birliği'nin dış politikasını değerlendirmektedir. Bu sorulardan ilki, AB'ye benzer bir uluslararası aktörün olup olmadığıdır. İkinci soru, AB'nin dış politika amaçlarının ne derece önemli olduğudur. Üçüncü soru ise, uluslararası aktör olarak AB'nin ne ölçüde etkin olduğudur. Kitabın 2003 tarihli ilk baskısını, "*AB'nin beş temel dış politika amacını gerçekleştirme çabalarının, uluslararası bir aktör olarak rolünün artmasını sağladığını*" belirterek bitirdiğini vurgulayan yazar, 2008 tarihli bu baskıda AB'nin dış politikasına ilişkin ulaştığı sonucun, önceki yıllara göre daha umutsuz olduğunu ifade etmektedir. Bunun nedeni olarak ise, Birlik içinde süregelen kurumsal reform tartışmalarını ve üyelerin birtakım dış politika konularına farklı yaklaşımlarını görmektedir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği açısından iç ve dış politikalar, retorik ve uygulama ile kapasite ve beklentiler arasındaki uçurumun, göz ardı edilemeyecek ölçüde olduğunun altını çizmektedir. Bu bağlamda AB'nin uluslararası ilişkilerde etkinliğini artırabilmesi için üye ülkelerin, sistemi güçlendirmeleri ve oluşacak dış politika çıktıları üzerinde anlaşmaya varmaları gerektiğini vurgulamaktadır.

Kitabın sonunda yer verilen eklerden ilki, Avrupa Birliği'nin 1993–2007 yılları arasında Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na ilişkin aldığı kararlardan oluşmaktadır. İkinci ekte ise, 1988'den beri üçüncü ülkelerde insan hakları ve

demokratik ilkelerin ihlalinin dolayısıyla Avrupa Birliği'nin uyguladığı yaptırımların listesi yer almaktadır.

Yazar Karen Smith tarafından çalışmanın her bölümünde uluslararası gelişmelere, güncel değerlendirmelere ve örnek olaylara yer verilmesi, Avrupa Birliği'nin dış politika amaçları ile ilgili uygulamalarının daha kolay anlaşılmasını sağlamaktadır. Bu sayede *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Avrupa Birliği dış politikası üzerinde çalışan akademisyen ve öğrenciler kadar, farklı disiplinlerden konuya merak duyan okurlar tarafından da rahat okunabilecek bir eser olma özelliği taşımaktadır. Öte yandan yazar, AB'nin uluslararası politikada etkinliğini azaltan ya da artıran unsurları; Birliğin kurumsal yapısı ile genişleme ve derinleşme sürecinin etkilerini, küresel ekonomik, siyasi ve askeri gelişmelerle birlikte değerlendirerek, çok boyutlu bir analiz ortaya koymaktadır. Bununla birlikte kitabın anlaşılır ve sade bir dille yazılması ve kullanılan açıklama kutuları, liste ve tablolar, okumayı kolaylaştırmaktadır.

Karen Smith 2007 yılında, Avrupa Birliği'nin güvenlik ve dış politikaları konusunda gerçekleştirdiği çalışmaları nedeniyle, üç Avrupa araştırma merkezi (Compagnia di San Paolo-Torino, Riksbankens Jubileumsfond-Stockholm ve Volkswagen Foundation-Hannover) tarafından 2003 yılında öldürülen İsveç Dışişleri Bakanı Anna Lindh adına verilen araştırma ödülünü kazanmıştır. Smith, Avrupa Birliği çalışmaları gibi geniş bir yazına sahip bir alanda, özellikle dış politika ve güvenlik konularını, kuramsal tartışmaların yanı sıra uygulamaya yönelik değerlendirmelerle birlikte irdelemektedir. Bu nedenle *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Avrupa Birliği'nin uluslararası ilişkiler ve dış politika açısından etkin bir aktör olabilme arayışını açıklamayı ve konuyla ilgilenenlere farklı bir perspektif sunmayı amaçlayan bir çalışma olarak okunmalıdır.