

# AB Genişlemesi ve Birliğin Yeni Komşuluk Politikası

Ömer KURTBAG<sup>(\*)</sup>

## Giriş

“AB Genişlemesi ve Birliğin Yeni Komşuluk Politikası” başlıklı bu alışma, Birliğin, 1 Mayıs’ta on ülkeyi içine alarak genişlemesi sonrası doğudaki ve güneydeki eski ve yeni komşularıyla ilişkilerini nasıl ve hangi çerçevede yürüteceğini ortaya koymak amacıyla, 2003 yılı baharında geliştirdiği “Geniş Avrupa” adıyla yürütülen Yeni Komşuluk Politikasını ele almaktadır. Bu doğrultuda çalışma, öncelikle Yeni Komşuluk Politikasının oluşturulması sürecini, bu sürecin arkaplanını ve getirdiği açılımları ortaya koymaya çalışacaktır. Bunun ardından Yeni Komşuluk Politikasının hedeflerine yönelik olarak getirilen farklı açıklamalar ve yaklaşımlar üzerinde durulacaktır. Çalışma, sözkonusu politikanın dayandığı temel ilkelere de değindikten sonra Yeni Komşuluk Politikasının geliştirilmesine yönelik olarak son bir yılda atılan adımlara ayrıntılı biçimde yer verecektir. Bu çerçevede, sürecin geliştirilmesinde ana rolü oynayan Komisyonun ortaya koyduğu resmi belgeler ve politika stratejileri ışığında sürecin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi yolunda getirilen önerilere odaklanılacaktır. Bunun devamında, sürecin siyasi boyutu ile bu politikanın hedefinde yer alan aktörlerin sözkonusu inisiyatif içindeki konumları ve yeni politikaya yönelik yaklaşımları üzerinde durulacaktır. Siyasi boyutun ve aktörlerin algılamalarının analiz edilmesinin ardından girişimin odağında yer alan ekonomik boyut ile Komisyonun getirdiği ekonomi ağırlıklı önerilerin ve açılımların hedef ülkelere etkileri ve yansımaları geleceğe dönük tahminlerde bulunularak ortaya konulacaktır. Çalışma, Geniş Avrupa kavramının güçlendirilmesi yolunda son dönemde yakalanan fırsatların ve buna dayalı olarak atılması gereken adımların ele alındığı bir bölümün ardından,

---

(\*) Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilimdalı Araştırma Görevlisi.

sürecin geçen kısa sürede geldiği noktayı eksi ve artılarıyla ortaya koyan bir sonuç bölümüyle tamamlanacaktır.

## 1. Yeni Komşuluk Politikasının Oluşturulması Süreci

1 Mayıs 2004'te gerçekleşen genişlemeyle birlikte, AB doğu ve güneyde yeni sınırlara sahip olurken Soğuk Savaşın kesin bölünme çizgisi de tamamen ortadan kalkmış oldu. Genişlemenin ardından AB'nin kıtada yeni bölünme çizgileri yaratmadan bir strateji belirlemesi gerekliliği kendini gösterdi. Doğudaki yaklaşık beş bin km'lik sınır çizgisi, aslında görece müreffeh olan ile yoksul olan arasında bir sınırı temsil ediyor. AB'nin entegrasyon modelini ve Birliğe tam üyeliği bir dış politika aracı olarak kullanması, yeni katılımları hazmetmedeki güçlüklerden dolayı uzun bir süre mümkün değil ve henüz hazır durumda olmayan ülkeleri alarak aşırı ve hızlı bir biçimde genişlemenin Birlik için taşıyabileceği riskler bulunuyor. AB genişlemesinin fiziki bir sınırı olup olmadığı ya da AB'yi işlemez kılacak bir büyüklük sınırına ulaşıp ulaşmadığı sorularının yanıtını bulması uzun süre alabilecektir. AB Anayasası konusundaki görüşmelerin başarıyla sonuçlanması da bu soruları yanıtlamada kilit önem taşıyor.<sup>1</sup>

Geçmişe bakıldığında AB'nin aslında geniş anlamıyla her zaman bir komşuluk politikasına sahip olduğu görülebilir. Soğuk Savaş boyunca bu politikanın odağında EFTA ülkeleri ve Akdeniz yer almıştır. 1990'larla birlikte ise, Merkezi ve Doğu Avrupa boyutu ağırlık kazanmıştır. 2004 yılı sonunda AB liderlerinin Türkiye ile müzakerelerin açılması kararını vermesi halinde de Irak, İran ve Suriye'yle sınır komşusu olma ihtimaliyle karşı karşıya kalan bir Birlik açısından, yeni komşular fikrinin çok daha karmaşık boyutlar kazanması muhtemeldir. Yine, Birlik açısından doğu sınırı ya da doğulu yeni komşular sorunu da yeni bir sorun değildir. 1980'lerin sonunda Doğu Bloku dağıldığında da Birlik bir doğu sorunuyla karşılaşmış ve Rusya, Ukrayna, Belarus ve Moldova'nın dışında bırakıldığı genişleme süreci, eski Doğu Bloku ülkelerinin 1 Mayıs 2004'te Birliğe üyeliğiyle AB açısından başarıyla sonuçlandırılmıştır. Bu genişlemenin ardından Birliğin bir kez daha doğu sorunuyla karşı karşıya olduğu yorumları yapılmaktadır. Birlik de bu sorunu bir Yeni Komşular inisiyatifi geliştirerek ve Geniş Avrupa kavramını ortaya koyarak aşmaya çalışmaktadır.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dov Lynch, "The New Eastern Dimension of the Enlarged EU", *Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe*, Chaillot Papers, No.64, September 2003, s. 40-41; Sophia Pugsley, "A Wider Europe: In Search of the Final Frontier", [<http://www.erpac.org/perihelion/articles2003/March/weurope.htm>], March 2003; Jan Marinus Wiersma, "Wider Europe", PES Position Paper, [[http://www.europeanforum.net/reports\\_article/71](http://www.europeanforum.net/reports_article/71)], September 2003.

<sup>2</sup> Antonio Missiroli, "The EU and its Changing Neighbourhoods: Stabilisation, Integration and Partnership", *Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe*, Chaillot Papers, No.64, September 2003, s. 17-18.

Yeni Komşuluk fikrinin geliştirilmesi süreci 2002 yılı başına rastlar. Katılım müzakerelerinin bitme aşamasına yaklaştığı ve genişleme sürecinin sonuna gelindiği bir noktada, Brüksel ve üye devletler, genişleme dışı kalan doğulu komşularla ilişkilerde yeni bir strateji üzerinde durmaya başlamıştır. Süreçte ilk adım, İngiltere Dışişleri Bakanı Jack Straw'ın Brüksel'e gönderdiği ve doğulu komşulara yönelik yeni bir strateji ihtiyacını vurgulayan mektupla atılmıştır. Bunun hemen ardından, ODGP Yüksek Temsilcisi J. Solana ve Dış İlişkilerden sorumlu Komisyon üyesi C. Patten, Geniş Avrupa (Wider Europe) kavramını geliştirmekle görevlendirilmiştir. Solana ve Patten, Eylül 2002'de Konseye sundukları ortak metinde, Ukrayna, Moldova ve Belarus ile ilişkilerde yeni bir bölgesel çerçeve oluşturulması ve bunun yeni bir mali enstrümanla desteklenmesini önermiştir. Yeni Komşuluk Politikasına yönelik ilk resmi adımlar ise, Aralık 2002'deki Kopenhag Zirvesi'nden hemen önce 18 Kasım'da yapılan Genel İşler Konseyi toplantısında, AB Dış İşleri Bakanlarının eski ve yeni komşulara yönelik olarak Birliğin uzun vadeli ve entegre bir yaklaşım geliştirmesi ihtiyacına odaklı bir Yeni Komşular İnisiyatifi başlatılması kararıyla atılmıştır. Hemen ardından Polonya (Polonya 1998'den beri AB'nin bir Doğu Boyutuna ihtiyacı olduğunu vurgulamış ve 2001'de Polonya Dışişleri Bakanlığı bu Doğu Boyutunun temel hatlarını ortaya koyan bir belgeyi kamuoyuna açıklamıştır.), Çek Cum., Litvanya, Finlandiya ve İsveç'ten oluşan aday ve üye ülkeler grubu Rusya, Ukrayna, Moldova ve Belarus ile ilişkilerde bir Doğu Boyutu geliştirilmesi konusunda girişimlerde bulunmuşlardır. Anayasa Taslağının Birinci Bölümünün 56. maddesinde de "AB'nin, Birlik değerlerine dayanan ve işbirliğine dayalı yakın ve barışçıl ilişkilerce nitelenen bir refah ve iyi komşuluk alanı yaratmak amacıyla komşu ülkelerle özel bir ilişki geliştireceği" öngörülmüştür. Aralık 2002'deki Kopenhag Zirvesi'nde de Konsey, Yeni Komşuluk İnisiyatifini güney Akdenizli komşuları da içine alacak şekilde genişletmiştir. Nihayetinde de Komisyonun "Geniş Avrupa-Komşuluk: Birliğin Doğu ve Güneyli Komşularıyla İlişkileri için Yeni Çerçeve Önerisi" adıyla açıkladığı 11 Mart 2003'teki tebliği, gelecek 10 yıllık dönem için somut bir gündem önerme iddiasıyla yola çıkan bir Komşuluk Politikası önermiştir.<sup>3</sup>

Tebliğe göre, Yeni Komşuluk Politikası, Birliğin, Rusya gibi eski ve Ukrayna, Belarus ve Moldova gibi yeni doğu Avrupalı komşuları ( Bu üç ülke belgede Batılı Yeni Bağımsız Devletler (Western Newly Independent States-WNIS) olarak nitelenmektedir) ile Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Fas, Filistin Yönetimi, Suriye ve Tunus gibi güney Akdenizli komşularını kapsamaktadır. Fas'tan Rusya'ya kadar uzanan bu geniş coğrafi kapsama alanıyla Tebliğ, doğu Avrupalı komşularla Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmaları ve Akdenizli komşularla da Barcelona

<sup>3</sup> Missiroli, *a.g.e.*, s. 28; Lynch, *a.g.e.*, s. 36-37, 47-48; Michael Emerson, Two Cheers for European Neighbourhood Policy, [[http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=338](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=338)], May 2004.

Süreci yoluyla yürütülen ilişkilerden beklenen sonuçların alınamaması karşısında, Birliğin sözkonusu iki sürecin eksiklerini Yeni Komşuluk yaklaşımıyla giderme iradesini ortaya koymuştur. Bununla birlikte, Yeni Komşuluk Politikasının gerek Partnerlik ve İşbirliği Sürecinin gerekse de Barcelona Sürecinin yerini almak gibi amacı yoktur. Tebliğ, üye devletleri genişleyen Birliğin yeni gerçekleriyle yüzyüze gelmeye ve doğu ve güney komşularıyla artan karşılıklı bağımlılığı fark etmeye çağırmaktadır. PHARE, TACIS ve MEDA'nın bir karışımı olan yeni bir enstrüman tarafından finanse edilecek olan Komşuluk Anlaşmaları (Neighbourhood Agreements) bu girişimin odağında yer almaktadır. Ancak nihai aşamada Birlik, yeni komşulara yönelik olarak hiçbir tam üyelik taahhüdü altına girmemektedir.<sup>4</sup> Belgede Yeni Komşuluk Politikası kapsamında getirilen öneriler şu şekildedir:<sup>5</sup>

- İç pazarın ve düzenleyici yapıların komşu ülkelere kadar uzatılması,
- Tercihli ticari ilişkiler ve pazarın açılması,
- Göç ve kişilerin dolaşımının yasal perspektife bağlanması,
- Ortak güvenlik tehditlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için işbirliğinin yoğunlaştırılması,
- Çatışmaların önlenmesi ve kriz yönetimi durumlarında AB'nin siyasi olarak daha fazla müdahil olması,
- İnsan haklarının tesisi, daha ileri düzeyde kültürel işbirliği ve karşılıklı anlayışın güçlendirilmesi yolunda çabaların artırılması,
- Ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon ağları ve Avrupa Araştırma Alanına entegrasyon,
- Yatırımların teşviki ve korunmasına dönük yeni araçlar sağlanması,
- Global ticaret sistemine entegrasyon için destek verilmesi,
- İhtiyaçlara göre tespit edilen yardımların güçlendirilmesi,
- Yeni finans kaynakları oluşturulması.

Tebliğ, Yeni Komşuluk Politikasının bölgesel ve ikili Eylem Planları üzerinden yürütüleceğini, bu Eylem Planlarının Komisyon ile komşu ülkeler tarafından birlikte geliştirileceğini ve ilişkilerdeki ilerlemenin değerlendirileceği siyasi ve ekonomik hususları kapsayacağını öngörmektedir. Tebliğe göre, bu eylem planları, orta vadede komşu ülkelerle ilişkilerin yürütülmesinde Birliğin başlıca siyasi belgesi olan ortak stratejilerin yerini alacaktır. AB ile komşu ülkeler arasında ikili Eylem Planları, bu

---

<sup>4</sup> *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours*, Commission Communication COM (2003), 104 Final, Brussels, 11 March 2003.

<sup>5</sup> *a.g.e.*

lkelerle AB arasındaki mevcut Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmaları ile Ortaklık Anlaşmalarının\* yerini alacak olan yeni Avrupa Komşuluk Anlaşmalarına giden yolu da açacaktır. Nihayetinde de bu ülkeler, kurumsal yapı hariç Birlik faaliyetlerinin hemen her alanında yer alabilecektir. Bu haliyle, getirilen öneriler 1990'ların başında Birliğe üyelik hedefi güden EFTA üyesi devletlerle ilişkilerin dayandırılacağı bir çerçeve olarak geliştirilen, ancak bu lkeleri Birliğe üyelik hedefinden uzaklaştıramayarak geçici bir model olarak kalan Avrupa Ekonomik Alanı modeline benzemektedir. Ancak burada AEA'daki gibi Birlik ile hemen her alanda aynı standartlara sahip EFTA üyesi ülkelerin aksine, Birlik standartlarının hemen her alanda gerisinde kalmış bir ülkeler grubu sözkonusudur. Ayrıca, Geniş Avrupa yaklaşımında Merkezi ve Doğu Avrupa lkeleriyle (MDA'ler) yapılan Avrupa Anlaşmaları ve Balkan lkeleriyle yürütülen İstikrar ve Ortaklık Süreci deneyiminin izlerini de görmek mümkündür.<sup>6</sup>

## 2. Yeni Komşuluk Politikasının Hedeflerine Yönelik Açıklamalar

Birliğin Ostpolitigi ya da Monroe Doktrini olarak adlandırılan "Geniş Avrupa: Yeni Komşuluk Politikası" girişimi ve bu girişimin hedefleri konusunda farklı yorumlar sözkonusudur. Geniş Avrupa konusundaki ilk bakış açısı, hem olumsuz hem de olumlu savları bir arada barındırmaktadır. Bazıları, bu formülü genişlemenin dışında kalanları teskin etmek için retorik düzeyinde kalan, düşük maliyetli bir diplomasi girişimi olarak tanımlamıştır. Buna göre Geniş Avrupa, aceleyle ve henüz hazır olmadan AB üyeliğine başvurabilecek ülkeleri bir ölçüde tatmin etmek, hatta bunların önünü kesmek için tasarlanmış bir girişim niteliği taşımaktadır. Stratejik bakış açısından çok uzak olmakla eleştirilen bu yaklaşımın öne sürdüğü olumlu sav ise, sözkonusu girişimin yeni sınır bölgelerinde genişlemenin olumsuz etkilerinin giderilmesini amaçladığı yönündedir.<sup>7</sup>

İkinci bakış açısı ise, stratejik bir nitelik taşımakta ve birçoklarına göre Birliğin girişiminin arkasında yatan esas güdüyü açıklamaktadır. Burada temel savı, Yeni Komşuluk Politikasının AB'nin gelecekteki sınırları hakkında bir tartışma olduğu

---

\* Birliğin bölge ülkeleriyle siyasi ve ticari ilişkilerinin temelini SSCB ile yapılan Ticaret ve İşbirliği Anlaşması oluşturur. AT'nin 1989'da SSCB ile imzaladığı anlaşma bu ülkenin dağılmasının ardından bağımsızlığını kazanan cumhuriyetlerle ilişkilerin yürütüldüğü bir mekanizma halini almıştır. Rusya, Ukrayna ve Moldova ile 1997 ve 1998'de Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmaları (PCAs) imzalanmış ve bu anlaşmalar Ticaret ve İşbirliği Anlaşmasının yerini almıştır. Belarus ile 1995'te imzalanan Partnerlik ve İşbirliği Anlaşması ise bu ülke'deki dikta rejiminin varlığından dolayı onaylanmamış ve yürürlüğe girmemiştir. 1999 ve 2000'de Konsey, Rusya ve Ukrayna ile ilişkileri yürütmek üzere ayrı ayrı ortak stratejiler kabul etmiştir.

<sup>6</sup> Wiersma, a.g.e.; Lynch, a.g.e., 55.

<sup>7</sup> Michael Emerson, "Deepening the Wider Europe," *Insight Turkey*, Vol. 6, No. 2 (April-June 2004), s. 59-60 ; Pugsley, a.g.e.; Wiersma, a.g.y.

ve Birliğin bu girişimle etrafında bir “dost ülkeler kuşağı” yaratmayı amaçladığı oluşturmaktadır. Bunun devamında da Avrupa’nın geri kalanının ortak Avrupa değerleri ve bütünleşmenin sağladığı faydalar doğrultusunda dönüşümünü sağlama amacı öne çıkarılmaktadır. Bu perspektifte, komşu ülkelerle ortak değerlerin yaratılmasından ziyade, AB’nin kendi siyasi ve ekonomik değerlerini maddi güdülemelerle çevresine ihracı yaklaşımı benimsenmektedir. Stratejik düşüncelere dayalı bu yaklaşımda, Avrupalılaştırma kavramı da sözkonusu dönüşümün odağında yer almaktadır.<sup>8</sup>

Avrupalılaştırma, ulusal siyasetin modern Avrupa değerleri ve standartlarına uygun olarak dönüştürülmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu dönüşüm, AB ve Avrupa Konseyi norm ve kurallarından doğan hukuki ve kurumsal yükümlülüklerin üstlenilmesi, ekonomik yapılarda ve entegrasyonun sonucu olarak bireysel çıkarılarda yaşanacak objektif değişimler ve inançlar ile beklentiler ve kimlik süreçlerinde yaşanacak subjektif değişimler yoluyla sağlanmaktadır. Nitekim, gerek Birliğe katılan İspanya, Yunanistan ve Portekiz’in eski faşist rejimleri gerekse de yeni katılan MDAÜ’lerin eski komünist rejimleri örneğinde, Avrupalılaştırma ekonomik olduğu kadar siyasi ve toplumsal anlamda da itici güç niteliğini taşımıştır. Geniş Avrupa kavramı açısından bakıldığında ise bu itici güç niteliği zayıf kalmaktadır. Zira, gerçek hedef Birliğin etrafında bir dost ülkeler kuşağı yaratmaksa buna ulaşılmasını sağlayacak esas güdüleyici araç olan AB üyeliği perspektifi daha baştan sözkonusu girişimin dışında bırakılmıştır. Bu noktada temel mesele ise, Birliğin bir katılım perspektifi sunmaksızın genişleme dışı kalan devletler üzerinde reform yönünde yeterince ağırlık oluşturup oluşturamayacağıdır.<sup>9</sup>

Öte yandan bu sadece bir değerler sorunu da değildir. AB, daha global bir bakış açısından hareketle, aynı ekonomik kuralların uygulandığı, uluslararası suçlar ve teröre karşı mücadelenin birlikte yürütüldüğü, göç konusunun birlikte ele alındığı ve sınırların hem korunduğu hem de açık tutulduğu bir bölgenin genişlemesini çıkarına görmektedir.<sup>10</sup>

Genişleme süreci ile Geniş Avrupa el ele ve birbirini tamamlayıcı bir biçimde yürümektedir. Kurumsal anlamda bakıldığında, Geniş Avrupa projesinin Komisyonun genişlemeden sorumlu genel müdürlüğü tarafından hazırlanması da bunun bir göstergesidir. Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ve özellikle bu müdürlük bünyesindeki Akdeniz ve Ortadoğu’dan sorumlu masalar, başlangıçta yeni politikanın oluşumunda yer almadığı gibi, Genişleme Genel Müdürlüğü Geniş Avrupa kavramının hazırlanması

<sup>8</sup> Emerson, *a.g.e.*, s. 60.

<sup>9</sup> *a.g.e.*

<sup>10</sup> Wiersma, *a.g.e.*

ve somutlaşmasında sürece hâkim olmuştur. Temmuz 2003'te kurulan ad hoc karakterli Geniş Avrupa Görev Gücü (Wider Europe Task Force) genişlemeden sorumlu Komisyon üyesi Verheugen'e rapor sunmaktadır ve bu görev gücünde ağırlıklı olarak Genişleme Genel Müdürlüğü memurları görev yapmaktadır. Dolayısıyla, AB bürokrasisi ve karar alma yapıları açısından bakıldığında, Geniş Avrupa fikri genişleme departmanında geliştirilmiş ve şimdiye kadar bu departmanın kontrolünde ilerlemiştir. Stratejik anlamda ele alındığında da bu politikanın, son genişlemeyle Birliğe yeni katılan ülkelerin kendi doğu sınırlarına ve bu sınırların güvenliğine öncelik vereceği düşüncesinden kaynaklanan bir politika olduğu görülmektedir. Nitekim bu girişimin öncüleri de İsveç, Danimarka, Finlandiya ve özellikle bu ülkelerle sınırı olan Polonya'dır.<sup>11</sup>

### 3. Yeni Komşuluk Politikasının Dayandığı İlkeler

Uzun vadede güney ve doğu komşularının AB Tek Pazarı'na entegre edilmesi olasılığını da içeren Komisyonun son Geniş Avrupa projesi dört temel ilkeye dayanır: *koşulluluk, farklılaştırma\**, *sürece ortak sahip çıkış ve ilişkilerin ikili düzeyde yürütülmesi*. Komisyonun, yeni komşulara yönelik koşullar ve öncelikler dayatma

<sup>11</sup> Lynch, *a.g.e.*, s. 56-57; Commission Creates Wider Europe Task Force, [<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2445342-869?204&OIDN=1505890&-tt=ELNN>], 10 July 2003.

Genişleme sürecinin müzakere aşamasında farklılaştırma ilkesinin uygulanmaya başlaması, Komisyonun 1999'da açıkladığı ikinci İlerleme Raporu'nda getirilen öneriler doğrultusunda olmuştur. Komisyon belgede, o zamana kadar müzakerelerin yürütüldüğü tüm adaylarla aynı anda ve aynı sayıda müzakere bölümü açılmasını öngören mevcut stratejinin terk edilmesini ve yerine aday ülkeler arasında açılacak müzakere bölümlerinin sayısı ve zamanlaması bakımından ayrıma gidilmesine yönelik farklılaştırma ilkesinin uygulanmasını önermiştir. Bu doğrultuda AB, herhangi bir aday ülkeyle açılacak müzakere bölümlerinin sayısı ve zamanlamasına ilişkin kararını ilgili ülkenin hazırlık durumunu gözönüne alarak verecekti. Böylelikle, müzakereler adayların katılıma hazırlanmada kaydettiği ilerlemeye paralel olarak yürütülebilecekti. Aksi halde, ilerde yeterli ölçüde hazırlanamamış aday ülkelerle yapılan katılım anlaşmalarının onaylanmaması riski oluşabilirdi. Komisyonun İlerleme Raporunun açıklanmasından kısa süre sonra yapılan Tampere toplantısında Konsey büyük ölçüde Komisyonun önerilerini benimsedi. Aralık 1999'da yapılan Helsinki Zirvesi'nde de Konsey, her bir aday ülkenin müzakerelerde göstereceği performansına göre değerlendirmeye tabi tutulacağını ve müzakerelere yeni başlayanların önde olanları yakalama olasılığının bulunduğunu bir kez daha ifade ederek farklılaştırma ilkesinin sürdürüleceğini kesin biçimde teyit etmiş oldu. Helsinki Zirvesi'nde teyit edilen bu ilkeyle birlikte AB gruplar ya da dalgalar halinde genişleme stratejisini resmen terketmiş oluyordu. Nitekim daha önce müzakerelere başlanmamış olan Malta, Letonya, Litvanya, Slovakya, Bulgaristan ve Romanya ile müzakereler Helsinki Zirvesi'nin ardından Şubat 2000'de resmen başlatıldı. Birliğin farklılaştırma ilkesine yönelik taahhüdü, Kasım 2000'de açıklanan İlerleme Raporu'nda, Aralık 2000'de yapılan Nice Zirvesi'nde, Haziran 2001'deki Göteborg Zirvesi'nde, 2001 yılı İlerleme Raporu'nda ve Aralık 2001'deki Laeken Zirvesi'nde de sürdürüldü ve farklılaştırma ilkesinin değiştirilmeden uygulanacağı vurgulandı.

niyeti olmadığı yönündeki açıklamasına karşın, Geniş Avrupa yaklaşımı açık biçimde koşulluluk ilkesine dayandırılmıştır ve buna farklılaştırma ilkesi eşlik etmektedir. Koşulluluk ilkesi çerçevesinde, AB ile daha yakın ekonomik entegrasyon ortak değerlere yönelik somut ilerlemeye bağlı olacaktır. Aynı şekilde, AB ile ikili siyasi ilişkilerin derinleştirilmesinin koşulu da ortak değerlere saygıdır. Bu, AB'nin norm ve değerlerin ihracı yoluyla barışçıl değişim ve reformlar yapılmasını teşvik etme yaklaşımının bir uzantısı görünümündedir. Koşulluluk unsuru, yeni komşuları en fazla rahatsız eden ilke olarak göze çarpar. Özellikle güney Akdenizli ortaklar ve Rusya, Birliğe katılımında uygulanan bir ilkenin Komşuluk Politikası gibi daha düşük profilden yürütülen bir inisiyatifte kullanılmasına tepki göstermiştir. AB, genişleme sürecinde olduğu gibi komşuluk politikasında da koşulluluk ilkesinin yanısıra farklılaştırma ilkesini kullanmaktadır ve kısa ve orta vadeli ikili Eylem Planları bu ilke çerçevesinde hazırlanacaktır. Buna göre, son genişleme sürecinde olduğu gibi burada da her bir komşu ülke kendi özgün koşulları içerisinde değerlendirilecek ve her birinin ekonomik ve siyasi reformları gerçekleştirmede kaydettiği ilerleme baz alınarak ikili eylem planları ortaya konacaktır. Ayrıca politika, tek tek ülkelerle yürütülen ikili ilişkiler temeline dayanmakta ve ciddi siyasi ve ekonomik reformlar üstlenme taahhüdünde bulunan yeni komşularla ilişkilerin güncelleştirilmesi olanağına kapıyı açmaktadır. Aynı zamanda bu yaklaşım, partner devletlerin, önceliklerin ve izlenecek yolun tek tek ülke bazında tanımlanmasında yoğun biçimde yer almasını da öngörmektedir. Sürece yönelik bu ortak sahip çıkış unsuru Yeni Komşuluk Politikası yaklaşımında öne çıkmaktadır. Gerçekten de yalnızca AB'nin siyasi ve ekonomik değerlerini paylaşan ve/veya reform yolunda ilerleme taahhüdünde bulunan devletler AB iç pazarına erişme ve yardım alma olanağı gibi mekanizmalar yoluyla Yeni Komşuluk Politikası'ndan kazançlı çıkacaktır. Ülke bazlı olarak geliştirilecek eylem planlarında tek tek devletlerin aktif biçimde yer almasına karşılık, Birlik de reforma yönelik hedeflere ulaşılması koşuluyla kendi üzerine düşeni yapmakla yükümlü olacaktır. Bu da AB'nin Barcelona Süreci'nden farklı olarak sürece aktif biçimde müdahil olması anlamına gelmektedir.<sup>12</sup>

#### **4. Yeni Komşuluk Politikasının Geliştirilmesine Yönelik Adımlar**

Komisyon, Yeni Komşuluk Politikası yaklaşımının kabul edildiği 19-20 Haziran 2003 Selanik Zirvesi kararları doğrultusunda, Komşuluk Politikası alanındaki çalışmalarını yoğunlaştırma kararı almıştır. Bu doğrultuda Komisyon, 1 Temmuz 2003'te yayınlanan tebliğde komşu ülkelerle sınır aşan işbirliğinin güçlendirilmesi amacıyla birtakım önerilerde bulundu. Komisyonun önerileri gelecekteki sınır aşan

---

<sup>12</sup> Missiroli, a.g.e., s. 20-22; Lynch, a.g.e., s. 49-50, 52-53; Pugsley, a.g.e.; Günter Verheugen, Speech on EU Enlargement and the Union's Neighbourhood Policy, Diplomatic Academy, Moscow, 27 October 2003, s. 6-7.



işbirliğinin temel hedeflerini ortaya koydu. Buna göre, gelecekteki sınır aşan işbirliği, sınır bölgelerinde ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması, çevre, halk sağlığı ve örgütlü suçla mücadele gibi alanlarda ortak sorunlara karşı birlikte mücadele edilmesi, sınırların güvenceye alınması, yerel ve halklar arası türde eylemler geliştirilmesinde önemli rol oynayacaktır. Komisyonun önerileri, AB'nin komşularıyla ilişkilerinin 2004-2006 döneminde güçlendirilmesini öngörürken, INTERREG, PHARE-CBC, TACIS-CBC, CARDS ve MEDA gibi mevcut sınır aşan mali işbirliği enstrümanlarının\* kısa vadede koordinasyonunun önündeki engelleri de dikkate alarak iki adımdan oluşan bir yaklaşım ortaya koydu. İlk adım olarak, 2004'te başlatılacak Komşuluk Programları yoluyla bu enstrümanların daha iyi koordine edilebileceği ifade edildi. Komisyon, bu amaçla büyük bölümü INTERREG programından karşılanmak üzere 955 milyon Euro'luk bir kaynak ayrılması önerisinde de bulundu. İkinci adım olarak ise, Komisyon, 2007'den itibaren Birliğin sınır bölgelerindeki işbirliği programları kapsamında yer alan tüm alanlara uygulanabilecek tek bir Yeni Komşuluk Enstrümanı yaratılması önerisini getirdi.<sup>13</sup>

Komisyon tebliğinin yayınlanmasından kısa süre sonra kurulan Geniş Avrupa Görev Gücü'nün yardımıyla genişlemeden sorumlu Komisyon üyesi Verheugen sözkonusu ülkelerle eylem planlarının hazırlanmasıyla görevlendirildi. Bu ülkelerle ikili ilişkilerin ise, dış ilişkilerden sorumlu Komisyon üyesi Chris Patten'in sorumluluğu altında kalmaya devam edeceği kararlaştırıldı. Yeni kurulan yapının görevlerini şunlar oluşturuyor: yeni komşuluk politikası kavramını daha da geliştirmek, ilgili ülkeler ve bölgelerle eylem planları hazırlamak, ortak projeleri finanse edecek "komşuluk enstrümanı" için öneriler hazırlamak ve yeni oluşacak Komisyonda Komşuluk Politikasının yürütülmesi için planlar hazırlamak.<sup>14</sup>

Komisyonun 1 Eylül 2003'te sınır trafiği konusunda önerdiği iki tüzük taslağında da genişleyen AB'nin eski ve yeni komşuları Rusya, Ukrayna, Belarus ve Balkan

---

\* INTERREG Topluluk inisiyatifi üye devletlerle komşu ülkeler arasında sınır aşan ve uluslararası işbirliğini desteklemek üzere başlatılmıştır. PHARE CBC programları üye devletlerle aday ülkeler arasında sınır aşan işbirliğini desteklemek üzere oluşturulmuş ve aday ülkelerin dış sınırlarında sınır aşan işbirliği tam üyeliğe kadar geçen süreçte ulusal PHARE programları yoluyla finanse edilmiştir. 2004-2006 arası dönemde PHARE CBC programının coğrafi alanı Bulgaristan ve Romanya'nın dış sınırlarını da kapsayacak şekilde genişletilecektir. TACIS CBC programı Rusya, Belarus, Ukrayna ve Moldova'nın batı sınırlarında sınır aşan işbirliğini desteklemek amacıyla başlatılmıştır. CARDS programı batı Balkanlarda İstikrar ve Ortaklık Sürecinin kilit nitelikteki enstrümanıdır. MEDA programı ise, Akdenizin güney ve doğu kıyısındaki ülkeler arasında bölgesel işbirliğine destek sağlamak üzere kurulmuştur.

<sup>13</sup> Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, Commission Communication, COM (2003) 393 Final, Brussels, April 2003.

<sup>14</sup> Commission Creates 'Wider Europe' Task Force, [http://euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2445342-869?204&OIDN=1505890&-tt=ELNN], 10 July 2003.

ülkelerinin uyruklarına sınırdan geçişlerde yeni, özel vizeler getirilmesi önerildi. Üye ülkelerle komşu ülkeler arasındaki kara sınırlarında yerel geçişleri kolaylaştırmayı amaçlayan ilk tüzük önerisinde, AB sınırına 50 km mesafe içindeki bölgelerde ikamet eden komşu üçüncü ülke uyruklarının özel vizelerden yararlanabileceği öngörüldü. Bu vize ile, sözkonusu ülke uyrukları her altı ayda bir üç aydan uzun olmamak kaydıyla, kesintisiz yedi güne kadar Birlik üyesi ülke topraklarında kalmak üzere sınırdan geçiş hakkına kavuşacak. Bu mekanizmaların kapsamına ortak sınırlarında kişilere yönelik denetimleri henüz kaldırmamış üye devletler arasındaki sınırların da dahil edilmesiyle ilgili ikinci tüzük önerisi ise, yeni üye devletlerin katılım tarihinde hemen Schengen hükümlerini uygulamayacakları göz önüne alındığında, mevcut Schengen üyesi devletlerle yeni üye devletler arasındaki sınırlarda yapılan denetimlerin bir süre daha devam edeceğini öngörüyor.<sup>15</sup>

Komisyounun 12 Mayıs 2004'te sunduğu Strateji Raporu'nda ise, Yeni Komşuluk Politikasının kapsamının genişletilmesi ve daha ileri bir aşamaya götürülmesi önerildi. Bu doğrultuda, 1 Mayıs'ta tarihinin en büyük genişlemesini gerçekleştiren AB, Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan'ı yeni komşuluk politikası kapsamına aldı. Bu öneri, komşuluk politikasının bu politika içinde yer alan ülkelere gelecekte bir tam üyelik perspektifi sunmaksızın Birliğin yeni sınırları çevresinde bir dost ülkeler kuşağı yaratma misyonunun bir adım daha ileri götürülmesi anlamını taşıyor. Yeni Komşuluk Politikasının getireceği mali yükün karşılanması doğrultusunda, Komisyon, Temmuz 2003'teki tebliği teyit ederek 2007'ye kadar Yeni Komşuluk Enstrümanı adı altında yeni bir yardım penceresinin açılması gibi başka öneriler de getirildi. Bu politika kapsamındaki tüm partner ülkeler bu Yeni Komşuluk Enstrümanı çerçevesinde desteklenecek. 2004-2006 döneminde ise, sınırlar arası, sınır aşan ve bölgesel işbirliği Komşuluk Programları yoluyla finanse edilecek. Ayrıca eğitim, bilim ve Tek Pazar gibi AB'nin çeşitli politikalarına adım adım dahil edilme olasılığı daha açık biçimde ifade edildi. Ancak bunun, dışarda kalan bu ülkeleri teskin etmenin ötesine geçip geçmeyeceği ve yükümlülüğe karşı güdüleme dengesinin hedef ülkeleri reform yolunda daha hızlı ilerlemeleri için teşvik etmeye yeterli olup olmayacağı soruları yine yanıtsız bırakıldı. Yine, Komisyonun üye devletlerin çoğunun desteğiyle, sözkonusu ülkelere, özellikle de bu konuda en istekli olan Ukrayna, Moldova, Gürcistan ve Ermenistan'a, en önemli güdüleyici faktör olabilecek AB üyeliği perspektifi vermeye bir kez daha yanaşmadığı gözlemlendi. Bunun gerisinde, genişlemenin doğuda sınırlarına ulaştığı ve bunun ötesinde bir genişlemenin daha mümkün olmayabileceği yorumları yatıyor. Strateji Raporu'nun bu konuda sessiz kalması, Rusya'nın bölgedeki konumunu

<sup>15</sup> Commission Proposes Special Visas for Enlarged EU's Neighbours, [<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2445342-869?204&OIDN=1506086&-tt=ELNN>], 02/09/2003.

pekiştirmesi gibi istenmeyen etkiler yaratabilir ya da Moldova'da Avrupa ile bütünleşmenin tek yolu olarak Romanya ile yeniden birleşme arzularını körüklemek gibi istikrarı bozucu eğilimleri harekete geçirebilir. Komisyon ayrıca, Rusya'yı da sürece dahil etmede muğlak yaklaşımını sürdürdüğü gibi Avrupa Konseyi'nin rolünün artırılması yönünde çoktarafli örgütlerin süreçte daha aktif yer alması gibi önemli bir hususu da tümüyle gözardı etti. Komisyon, bunun yerine iki taraflı eylem planı yaklaşımını sürdürmeyi tercih etti. Adalet ve İçişleri alanında ise Komisyon, sınır yönetimi güvenliğinin geliştirilmesini önerse de bu noktada vize kolaylığı konusunun AB'nin inisiyatifinde olduğunun altını çizerek hedef ülkelere bu konuda söz hakkı tanımaktan uzak bir yaklaşım sergiledi.<sup>16</sup>

### **5. Yeni Komşuluk Politikasının Aktörleri ve Siyasi Boyutu: Algılamalar ve Riskler**

Güney Akdenizli komşuları da kapsayan Yeni Komşuluk Politikasının esas odaklandığı bölgeyi doğu Avrupalı komşular oluşturur. Burada Yeni Komşuluk Politikasının aktörlerinden bahsederken de AB'nin Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmaları yaptığı Rusya, Ukrayna, Moldova ve Belarus üzerinde durulacaktır.

İlk olarak Belarus'a bakılacak olursa, Avrupa'da bu devlete Lukashenko liderliğinde diktatörlük düzeniyle yönetilen parya bir devlet muamelesi yapılmaktadır. Avrupa'dan tamamiyle izole edilmiş durumda olan Belarus'ta, Rusya mevcut rejimle ilişkilerini korumayı sürdürdüğü müddetçe sivil toplumun gelişimi ve reformların gerçekleştirilmesi de imkansız görünmektedir. Bu ülkeyle Partnerlik ve İşbirliği Anlaşması imzalanmasına karşın anlaşma onaylanmamış ve yürürlüğe girmemiştir. Dolayısıyla, AB'nin koşulluluk ilkesinin bu ülkede sonuç verme olasılığı düşüktür.<sup>17</sup>

Avrupa'nın en fakiri olan ve siyasi açıdan istikrarsız bir görünüm arz eden Moldova ise, başarısız devlet kategorisinde yer almaktadır. Moldova, Romanya ile olan bağları ve coğrafik konumunu öne çıkararak AB üyesi olmak istediğini açıklamıştır.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper*, Commission Communication, COM (2004) 373 Final, Brussels, 12 May 2004.; *Beyond Enlargement: Commission Shifts European Neighbourhood Policy into Higher Gear*, Press Releases, Ref: IP/04/632, Brussels, 12 May 2004; *The European Neighbourhood Policy*, [[http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/components\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/components_en.htm)]; Michael Emerson, *Two Cheers for the European Neighbourhood Policy*, [[http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=338](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=338)].

<sup>17</sup> Margot Light, Stephen White and John Löwenhardt, "A Wider Europe: the View from Moscow and Kyiv," *International Affairs*, Vol. 71, No. 3 (July 2001), s. 608-610; Wiersma, *a.g.e.*; Pugsley, *a.g.e.*

<sup>18</sup> *a.g.e.*

Ukrayna bu politikada kilit konumda bulunmaktadır. Ukrayna, 1998'den itibaren Ortaklık Anlaşmasının kendisi için sadece bir basamak oluşturduğunu ve nihai hedefin AB'ye tam üyelik olduğunu açıkça ortaya koymuştur. AB üyeliği perspektifi, bu ülkenin geçiş sürecini tamamlamasında güdüleyici olabilecek ve kapının açık bırakılması AB'ye üye olmaya sıcak bakan siyasi elitler için bir test niteliği taşıyacaktır. Ancak, Ukrayna'da son dönemde Rusya, Belarus ve Kazakistan ile bir Gümrük Birliği ya da Serbest Ticaret Bölgesi anlaşması yapılıp yapılmaması konusu tartışılmaktadır ki, böyle bir inisiyatif AB ile ilişkilerde ülkenin manevra alanını daraltabilir. Ukrayna açısından böyle bir girişim, özellikle dışarda, doğuya mı batıya mı yönelmesi konusundaki tercihin doğru olarak belirlendiği algısı da yaratabilecektir.<sup>19</sup>

Ukrayna'nın AB tebliğine yönelik tepkisi genel hatlarıyla olumlu olmuştur. Bununla birlikte, AB iç pazarına erişme olanağını memnurlukla karşılama da Ukrayna'nın AB ile ilişkilerinin Komşuluk Anlaşmasıyla sınırlandırılmasından rahatsız olduğu ve bunun, Ukrayna'yı sonsuza kadar AB'den ayıracak bir bölünme çizgisi yaratabileceği yorumları yapılmaktadır. Ukrayna'daki bir başka algılama da Rusya ve Moldova'nın aksine, ülkedeki etnik unsurlar arası ilişkilerde oluşan olumlu ve barışçıl havaya rağmen, bu ülkelerle aynı çerçeveye sokularak cezalandırıldığı şeklindedir.<sup>20</sup>

Rusya'nın rolü ve AB'nin ona yönelik Ortak Stratejisi ise, Geniş Avrupa'nın doğu boyutuna ilişkin her tartışmada öne çıkan bir konudur. Rusya, Minsk, Kiev ve Chisinau üzerindeki büyük etki ve nüfuzu dolayısıyla zorunlu bir partner olarak düşünülebilir. Ancak meseleye yakından bakıldığında, aslında yakın ilişkilere temel oluşturan ortak değerler unsuru açısından Rusya'nın Çeçenya'daki politikalarının ya da Belarus ile ilişkilerinin AB politikalarıyla ters düştüğü görülmektedir. Ayrıca Rusya, iki taraflı bir ilişki biçiminden yanadır ve yakın çevresinde bir nüfuz alanı yaratmak için ekonomik gücünü etkin biçimde kullanmaktadır. Dolayısıyla, Geniş Avrupa'nın tehdit ettiğini düşündüğü yakın çevresindeki etkinliğini korumayı sürdürecektir. Moskova yönetimi iç politikanın baskısıyla hâlâ BDT'yi AB'nin ya da NATO'nun alternatif bir yapıya dönüştürmeye çalışmaktadır. İki farklı sisteme sahip, ama AB ve NATO ile iyi ilişkilerini sürdüren iki bölge bir Avrupa amacı gütmektedir. Bu açıdan, Rusya ancak kendisinin de fayda sağlayacağı bir Yeni Komşuluk Politikasında rol almaya yanaşacaktır.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *a.g.e.*

<sup>20</sup> Emerson, *a.g.e.*; Missiroli, *a.g.e.*, s. 26-27

<sup>21</sup> Dark Skies to the East, *Economist*, Vol. 370, Issue 8263 (02/21/2004), s. 47-48. Pugsley, *a.g.e.*; Lynch, *a.g.e.*, s. 35-36; Verheugen, *a.g.e.*, s. 8; Missiroli, *a.g.e.*, s. 27.

Bu ülkeler farklı politikalar izlemelerine karşın birçok ortak sorunla başa çıkmaya çalışmaktadır. 1990'ların başında Belarus, Ukrayna ve Moldova, yaşam standardında büyük düşüşle sonuçlanan bir dizi ekonomik reform başlatmıştır. Üç ülkeden hiçbiri geçiş sürecini tamamlayamadığı gibi, reforma ihtiyacı olan ekonomileri zengini daha zengin yoksulu daha yoksul kılan bir niteliğe bürünmüştür. Suç oranının çok yüksek olması ve yolsuzluğun yaygın biçimde görülmesi de öteki temel sorunlar olarak göze çarpmaktadır. Yabancı yatırımcılar da belirsizlikten ve yasal güvence yokluğundan dolayı bölgeden uzak durmaktadır. AB ile ticaret artmasına karşın, Rusya hâlâ üç ülke açısından da başlıca ekonomik ortak durumundadır ve Moskova'nın bölgedeki ekonomik nüfuzu her geçen gün etkisini artırmaktadır. Süreç, özellikle de merkezi planlamacı ve sabit fiyat sistemine dayalı ekonomik yapısıyla Belarus'ta sekteye uğramıştır. Belarus ayrıca, Rusya'dan ekonomisini ayakta tutmasını sağlayan ve reform ihtiyacını ortadan kaldıran düşük maliyetli borç alma ve enerji temin etme olanaklarını da kullanmaktadır. Ukrayna ve Moldova ise, Avrupa'nın en yoksul iki ülkesi olarak yolsuzluk, kara para aklama ve örgütlü suçla mücadele gibi sorunları bertaraf etmede başarı gösterememiştir. Komşuluk Anlaşmaları gibi yeni bazı anlaşmaların bu ülkelerde reform sürecini hızlandırabileceği ve ilave bir siyasi irade ve idari kapasite yaratabileceği öngörülmektedir. Ancak diğer yandan, yeni anlaşmaları müzakere etme ve onaylama sürecinin özlü reformlara odaklanma gerekliliğini geri plana düşürmesi tehlikesi de oluşabilecektir. Ukrayna ve Belarus'un siyasi rejimlerinin katılımı ve tek kişi yönetimlerinin varlığı düşünülürse, sorunsuz bir onaylama süreci yaşanması olasılığı düşüktür. Bu ülkelere AB iç pazarına giriş sözü verilmesi ekonomik reformların başlatılması için güdüleyici olabilir de bu onların insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gibi AB'nin dayandığı temel ilkelere yönelik bağlılık göstermeleri koşuluna bağlanmış durumdadır. Bu koşulluluk unsurunun ekonomik ve siyasi elitlerce olumlu karşılanmadığı görülmektedir. Liderler muhalefete karşı acımasız ve otoriter yöntemler kullanmakta, seçimler adil biçimde yapılamamakta ve uluslararası standartları karşılayamamaktadır. Dolayısıyla, elitler için kendi iktidarlarının ve çıkarlarının altını oyacak reformları ve demokratikleşmeyi başlatmada AB pazarına giriş taahhüdünün ne kadar yeterli olacağı belirsizdir.<sup>22</sup>

## **6. Yeni Komşuluk Politikasının Ekonomik Boyutu: Beklentiler ve Tahminler**

Komşu ülkeler genelde alt-orta gelir grubu ülkelerden oluşmaktadır. Tümünün, son birkaç yılda milli gelir büyümesinde olumlu göstergelere sahip olduğu, döviz rezervlerini artırdığı, cari açıklarını katlanılabilir düzeyde tuttuğu, enflasyonu

<sup>22</sup> a.g.e., s. 46-47, 55; Pugsley, a.g.e.

frenlediği ve 2003'te kamu maliyesinde düzelme sağladığı gözlenmektedir. Ancak, yüksek işsizlik oranları süregelen makroekonomik zayıflığın önemli bir göstergesidir. Yapısal reformlar alanında da AB ile komşu ülkeler arasında halen büyük bir uçurum mevcuttur.<sup>23</sup>

İç pazarın komşu ülkelere kadar uzanması makroekonomik istikrara ulaşma ve yapısal reformları gerçekleştirmede güdüleyici olabilecektir. İç pazara erişim, dahil olan ülkelerin kazançlı çıktığı denenmiş bir süreç olarak bu rolü oynayabilir. AB'den gelecek mali ve teknik yardım, ilerleme raporları yoluyla yapılacak izleme ve geriye düşen ülkelere siyasi baskı uygulanması ile AB'yle yakın ekonomik ilişkiler komşu ülkelerin elde edeceği kazanımları güvenceye alma mekanizmaları olarak düşünülmüştür. Bu güdüleyici faktörlerin tümünün dolaylı ya da dolaysız ekonomik büyümeyi teşvik etmesi beklenmektedir. Komşuluk politikasının ekonomik etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmek için henüz çok erkendir. Bu haliyle politika, AB'nin son genişlemesi sırasında aday ülkelerin ekonomilerinin yaşadığı deneyimleri hatırlatmaktadır.<sup>24</sup>

Geçmiş deneyimler ışığında, sürecin ilerlemesiyle birlikte komşu ülkelerde GSYİH'in yüzdesi olarak ihracatın yanısıra ithalatta da artış olacaktır. Sermaye ve işgücünün dolaşımını önleyen engellerdeki azalma komşu ülkelerle AB arasında faktör hareketlerinde bir artışla sonuçlanacaktır. Sonuçta da komşu ülkelerde üretim daha az çeşitlenmiş olacak, ticarete uzmanlaşma oluşacak ve ülkeler karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu mal ve hizmet ihracında artış sağlayacaktır. Avrupa ekonomisinin durumu yukarı doğru bir grafik çizdiğinde komşu ülkelerde büyümeyi teşvik edecek, aksi halde büyümenin hızını kesecektir.<sup>25</sup>

Ekonomideki bu değişimler dört özgürlük üzerinde önemli değişiklikler yaratacaktır. Sınai ürünler için azalan ticaret engelleri doğu Avrupalı komşu ülkeler için olumlu refah artışı yaratırken 25 yıldır AB pazarına serbest giriş yapan Akdeniz ülkelerinin kazanımları azalabilecektir. Ancak, tarife dışı engellerdeki azalıştan hem doğu Avrupalı hem de güneyli komşular yararlanacaktır. Tarımsal ticaretten sağlanan kârlar düşünüldüğünde, AB'nin bu alandaki yüksek koruma duvarları karşısında uzun vadeli bir bakış açısı geliştirilmesi zorunludur. Ancak tarım sektörü birçok komşu ülkenin GSMH'sine ciddi katkıda bulunmaktadır ve bu ülkelerin ihracatında ve GSYİH'inde önemli yer tutmaktadır. Şu anda birçok küçük ülkenin GSYİH'inin

---

<sup>23</sup> Anne Warren, The Economic Effects of Wider Europe, [[http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=358](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=358)], -June 2004.

<sup>24</sup> a.g.e.

<sup>25</sup> a.g.e.

yaklaşık %50'sini oluşturan hizmetler ticaretinin de ekonomik büyümenin umut vaat eden bir kaynağı olacağı öngörülmektedir. Diğer yandan, hizmetler ticaretini gerçekleştirmenin geleneksel güçlüğü gözönüne alındığında, ancak teknolojik ilerlemeyle birlikte hizmetler ticareti bu ülkelerde büyüme potansiyeli yaratabilecektir. Mali hizmetler gibi yüksek katma değer yaratan hizmetler, Birliğin bu konudaki düzenlemelerinden dolayı ticareti yapılması güç bir sektör olarak kalacaktır. Dört özgürlüğün içinde en riskli olanı sermayenin serbestleşmesidir. Sermaye hareketlerinin erkenden serbestleşmesinin makroekonomik istikrara olumsuz yansımaları olabilecektir. Ancak Komşuluk Politikasının tedrici biçimde uygulanması piyasanın istikrarsızlığı riskini önemli ölçüde azaltabilir. İşgücü hareketliliği hakkındaki beklentiler de belirsiz durumdadır. İşgücünün uzun vadede artan esnekliği, işgücü piyasası farklılıkları, göç ve yaşanan AB nüfusuna göre bakıldığında olumlu sonuçlar yaratabilir. Yine de bu konuda Komisyon tebliğindeki ifadeler temkinlidir.<sup>26</sup>

Tabii ki bütünleşen ekonomiler yeni risk olasılığını da kendi bünyesinde getirir. Komşuluk Politikası için bu riskler ticaret sapmasını, ekonomileri negatif şoklara daha açık hale getiren tek yanlı uzmanlaşmayı, farklı kurlarda ihracat ve ithalatı ve eşitsiz büyüme gibi sosyal riskleri içerir. Aşırıya kaçan piyasa düzenlemeleri, komşu ülkeler için bürokratik prosedürlerle ve gereksiz yasal zorunluluklarla sonuçlanabilir. Diğer yandan, yetersiz düzenleme de AB açısından piyasaya sağlıklı ürün girişi ya da komşu ülkelere adil olmayan avantajlar sağlanması gibi olumsuzluklar yaratabilir.<sup>27</sup>

Sonuçta, sözkonusu politikanın ekonomik açıdan en olumlu yönlerini tercihli ticaret, 2007'ye kadar mali yardımların artarak sürecek olması, enerji ve ulaşımda altyapının geliştirilmesi ve en önemlisi AB iç pazarının komşu ülkelere kadar uzatılması oluşturur. İsviçre ve Lichtenstein gibi AB dışı ülkeleri de kapsayan iç pazar ilk defa daha düşük gelir düzeyinde olan, altyapısı geri ve düşük bir gelişmişlik düzeyindeki ülkeleri kapsamına alacaktır. Bununla birlikte, bu farklılıklardan dolayı özellikle en yoksul durumdaki komşu ülkeler açısından önemli bir ekonomik kazanım potansiyeli mevcuttur. Bu potansiyelin azamiye çıkarılması ise politikacıların göstereceği özen ve dikkate bağlıdır. Bu noktada, etkin uygulamanın nasıl sağlanabileceği, müktesebatın hangi bölümlerinin daha fazla önem taşıdığı, önlemlerin hangi sıralamayla alınması gerektiği gibi sorulara her bir komşu ülkenin farklı bir yanıtı olacaktır.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> a.g.e.

<sup>27</sup> a.g.e.

<sup>28</sup> a.g.e.

## 7.Yeni Komşuluk Politikasının ve Geniş Avrupa Kavramının Güçlendirilmesi:

Komisyonun etraflı bir stratejiden yoksun görünen Geniş Avrupa girişimini güçlendirme yolunda, son olarak yapılan AB-Rusya Zirveleri'nde "ortak bir Avrupa politika alanı" konusunda bir bildirgenin şekillenmiş olmasıyla önemli bir fırsat yakalandığı yorumları yapılmaktadır.<sup>29</sup> Bu noktada sözkonusu politika alanlarını üç grupta ele almak mümkündür:

*Siyasi ve insani boyut:* Burada, ilk olarak bir Avrupa demokrasi ve insan hakları alanı yaratılabileceği öngörülmektedir. Birliğin ana partneri olarak da Avrupa Konseyi'ne önemli rol verilmektedir. İkinci olarak ise, bir Avrupa eğitim, kültür ve araştırma alanı yaratılabileceği üzerinde durulmaktadır. Bu alanda AB programları zaten tüm Komşu ülkelere açılmaya başlanmıştır, ancak teknik yardım programlarının başarılı sonuç vermediği düşünülürse bunun daha fazla fonla desteklenmesi gerekir.<sup>30</sup>

*Ekonomik boyut:* Burada, ilk olarak ticaret amaçlı ve piyasayı düzenleyici olarak bir Avrupa ekonomik alanı yaratılması olasılığı ele alınmaktadır. AB'nin bu noktada çok taraflı bir Pan-Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi önerisi getirmesi ve Geniş Avrupa dahilindeki devletlerin AB iç pazarına adım adım dahil olmalarına yönelik bir yaklaşım geliştirmesi gerekmektedir. İkinci olarak, bir Avrupa makroekonomi ve para alanı yaratılması üzerinde durulmaktadır. AB'nin resmi belgeleri hâlâ Euro'nun kapsamının Geniş Avrupa'ya kadar uzatılmasını göz ardı etmektedir. Yeni katılan devletler açısından zorlu kriterlere bağlanmış olan bu alanda, bazı mikro-devletlerin ve devlet dışı birimlerin bile tamamen Euro kapsamına girdiği düşünülürse, genişleme dışı kalanlar için bu politika çizgisinin daha açık ve makul tutulması gerekmektedir. Üçüncü olarak, bir Avrupa altyapı ve iletişim ağı alanı yaratılabileceği öngörülmektedir. Ulaştırma, enerji ve telekomünikasyondaki Pan-Avrupa ağları, halihazırda AB-AYB-AİKB'nin mali desteğiyle geliştirilmektedir. AYB, Akdeniz'de olduğu gibi Geniş Avrupa girişimi kapsamında faaliyet göstermek üzere henüz görevlendirilmemiştir.<sup>31</sup>

*Güvenlik Boyutu:* Bu boyutta, ilk olarak ortak bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratılmasına değinilmektedir. Bu noktada, AB tarafından Geniş Avrupa devletlerine güçlü güdüleyici mekanizmalar sunulabileceği ve bunların sınır kontrollerinin ve iç hukuk düzeninin geliştirilmesi karşılığında vize ve göç gibi

<sup>29</sup> Emerson, Deepening the Wider Europe, *a.g.e.*, s. 60.

<sup>30</sup> *a.g.e.*, s. 60-61.

<sup>31</sup> *a.g.e.*, s. 61-62.



konularda kişilerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesini içerebileceği üzerinde durulmaktadır. Bunun için AB'nin vizesiz giriş ve Schengen kuralları gibi ilerdeki aşamalar için temel standartları açıkça belirlemesi gerekmektedir. İkinci olarak, güvenlik konusunda bir işbirliği alanı yaratılması öngörülmektedir. Böylelikle, AB'nin güvenlik ve savunma politikasının Geniş Avrupa'nın istikrarsız bölgelerinde çatışmaların çözümünde kullanılması mümkün olabilecektir.<sup>32</sup>

Bunlara ilaveten, siyasi, ekonomik ve güvenlik olmak üzere toplam yedi alanın her birinde etraflı Yeşil Raporlar ve ayrıca, kurumsal meseleler, bölgesel örgütler ve yapılar ile ekonomik yardım ve bunun dayanacağı koşullara ilişkin raporlar hazırlanmalıdır. Yeşil Raporlar, mevcut Pan-Avrupa çerçevesi ve çok taraflı örgütlerin sürece nasıl katkıda bulunabileceğine yönelik değerlendirmeler içermelidir. Tek tek ülkelere dönük hazırlanacak eylem planları ortak Avrupa politika alanları çerçevesinde yapılandırılabilir. Her bir başlık altında fırsatların ve performansların gözden geçirilmesi mümkün olacaktır.<sup>33</sup>

10 alanda Yeşil Raporlar hazırlanması zaman alıcı ve külfetli görünebilir, ancak geniş çaplı bir yaklaşımın ciddi bir şekilde ortaya konması gerekiyorsa bu zorunludur. Aynı ayrı Yeşil Raporlar başlangıçta Komisyonun ilgili genel müdürlüklerinin rehberliği ışığında hazırlanabilir. Bunlar tartışılmak üzere Geniş Avrupa kapsamındaki devletlere, AB üyelerine ve nihayetinde bir Geniş Avrupa Beyaz Raporu hazırlamak üzere Komisyona sunulacaktır. Bu süreç 1992'de Tek Pazarın tamamlanmasına yönelik programa benzerlik göstermektedir. Sözkonusu programda Komisyonun tüm departmanları ortak bir çabayla çalışmıştır. Gerçekten de Jacques Delors'un EFTA ülkelerine yaptığı ve sonradan Avrupa Ekonomik Alanı'na dönüşecek önerisine yol açan tek pazar programıdır. Bu da aslında siyasi üyelik olmaksızın ekonomik anlamda entegrasyonu öngören bir komşuları tatmin etme girişiminden ibaretti. Ancak, hedef ülkeler üyeliğe tam olarak hazır durumda olduğundan bu girişim başarısız olmuştu. Bugün, AB'nin 25 üyeye ulaşmasının ardından genişleme konusunda çok daha tereddütlü ve temkinli olması doğaldır. Diğer yandan, AB ideolojisi ve kurucu andlaşmaları nedeniyle tam anlamıyla Avrupalı bir demokrasiye üyelik perspektifi vermekten de kaçınamaz. Bu kez hedef ülkeler üyeliğe hazır olmadığı gibi Avrupalılaştırmaları için güdüleyici olarak bu perspektife ihtiyaç duymaktadır.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> a.g.e., s. 62-63.

<sup>33</sup> a.g.e., s. 63.

<sup>34</sup> a.g.e., s. 63-64.

## Sonuç

Genişleyen AB'nin dış politika gündeminde yer alan Geniş Avrupa-Yeni Komşuluk Politikası inisiyatifi mevcut haliyle kimseyi memnun edememiş görünmektedir. Komisyonun Geniş Avrupa yönündeki ilk çabalarının derinleştirilmesi gerektiği açıktır. Zira, şimdiye kadarki görünüm, girişimin henüz içi doldurulmuş mevcut haliyle yeterince ikna edici olmadığı yönündedir. Ancak, bu girişim Avrupa dış politika çevrelerinde bir uyanışı da beraberinde getirmiş ve genişleyen AB'nin kıtanın geri kalanı ve komşularıyla ilişkilerini stratejik olarak tanımlaması gerektiği geniş kabul görmüştür.

Geniş Avrupa inisiyatifi, AB'nin genişlerken yeni komşular sorunuyla başa çıkmada giriştiği geç kalmış bir çaba niteliğini taşımaktadır. Burada sunulan, mutlak AB üyesi olma hedefi gütmeksizin bu ülkelerin yeniden Avrupalı olmaları için destek olmaktan ibarettir. Komşu ülkeler, komşuluk ifadesini kabul etmedikleri gibi kavramın bu kullanılışını kendileriyle Birlik arasına adım adım Schengen perdesinin indirilmesi olarak algılamaktadır. BDT'nin dört batılı üyesi Rusya, Belarus, Ukrayna ve Moldova'ya yönelik "entegrasyona evet, ama üyeliğe hayır" önerisi, daha çok üyeliği değil yalnızca entegrasyonu amaçlayan Rusya'nın dış politika hedefleriyle örtüşmektedir. Coğrafi anlamda Avrupalı ama psikolojik anlamda birçok Batı Avrupalı için Avrupa'nın dışında yer alan batılı BDT üyeleri genişleyen AB ile Rusya arasında bir "gri alan" olarak tanımlanmaktadır. Bu girişimin batı Balkanlar için açık kapı politikası izlerken batılı BDT üyelerini dışarda bırakması bir çifte standart olarak algılanmaktadır. Bir açık kapı politikası olmaksızın bu ülkelere AB'nin ortak değerlerini benimsemesini talep etmek de durumu iyice içinden çıkılmaz hale getirmektedir. 1 Mayıs itibariyle AB üyesi olan Merkezi ve Doğu Avrupa devletlerinden Ortaklık Anlaşmaları imzalanmadan önce ortak değerlere bağlılıklarını geliştirmeleri istenmemiştir. Gerçekte, önce Ortaklık Anlaşmaları imzalanmış, daha sonra bu ülkeler kendilerine atfen saptanan Kopenhag kriterlerini yerine getirme çabası içine girmiştir.

Geniş Avrupa girişiminde, Rusya ve AB üyeliğiyle ilgilenmeyen Belarus'un dışında kalan tüm doğu Avrupalı hedef ülkeler, uzun vadede sözkonusu olabilecek olsa da AB üyeliğini stratejik hedef olarak ilan etmiş bulunmaktadır. Gürcistan'daki Kadife Devrim AB'yi yeniden düşünmeye sevk edebilecek bir gelişme olsa da Güney Kafkas ülkeleri başta sürecin dışında tutulmaktan duydukları rahatsızlığı açıkça ortaya koymuştur. Rusya iki taraflı bir ilişki biçiminden yanadır ve geniş Avrupa'nın tehdit oluşturduğu yakın çevresindeki etkinliğini korumakta ısrarlı bir dış politika izlemektedir. Batı Balkanlar, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye, gelecekte üye olabileceklerine dönük bir açık kapı politikası sunulmuş ülkeler olarak Geniş Avrupa inisiyatifinin dışındadır. Özellikle Bulgaristan, Romanya, Hırvatistan ve

Türkiye ile ilişkiler katılım süreci çerçevesinde farklı ve daha ileri bir boyutta yürütülmektedir. Batı Balkan ülkeleri tam üyeliğe ehil olarak kabul edilmiş durumdadır ve tam üyelik yolunda İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları süreci çerçevesinde farklı hızda ilerlemektedirler. Dolayısıyla, Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya ve Sırbistan-Karadağ da AB üyeliği perspektifinden dolayı bu sürecin dışında bulunmaktadır. Bölge için birinci öncelik de İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları Süreci ve İstikrar Paktı çerçevesinde Balkanların istikrarlı hale getirilmesidir. Akdeniz boyutunda Barcelona Süreci Ortadoğu Barış sürecindeki olumsuz gelişmeler nedeniyle sekteye uğramış durumda olup, sürecin yeni bir ivmeye ihtiyaç duyduğu görülmektedir.

Yeni Komşuluk Politikasının temel sorunlarından bir başkasını da Birliğin kuzey Afrikalı ve Ortadoğulu komşularıyla doğu Avrupalı yeni komşularını aynı çerçevede ele alması oluşturmaktadır. Zira doğu ve güney ile ilişkiler farklı kültürel ve tarihsel arkaplana dayanır. Özellikle doğu Avrupa ile birçok ortak nokta varken değerlerin farklılığı Akdeniz ile ilişkilerde ciddi bir engel olarak sürecin önünü tıkamaya devam etmektedir. Bu noktada, doğu Avrupalı komşular için normal gözükken Akdenizli ortaklar için fazla Avrupa merkezli ve bunun uzantısı olarak da bir kültür emperyalizmi olarak görülme riskini beraberinde taşımaktadır. Akdeniz'e Geniş Avrupa'yı uygulamak olumlu bir rol oynayabilirse de bunun ancak uzun vadede gerçekleşebileceği öngörülmektedir. Ayrıca, doğu Avrupa'nın aksine, bölgenin AB'nin arkabahçesi olarak görülmesi mümkün değildir ve ABD'nin bölgedeki çıkarları gözönünde tutulması gereken bir faktördür.

AB'nin Geniş Avrupa inisiyatifinden çıkarı kuşkusuz komşularının istikrarlı hale gelmesi ve refahının artması olacaktır. Yaşam standartları, demokrasi ölçütleri, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında arada uçurum denebilecek farklar vardır. Komşu bölgelerdeki istikrarsızlıklar ve özellikle uluslararası suçlar ve yasadışı göç yayılma etkisi gösterebilecek güvenlik riskleridir. Rusya ile ticari ilişkileri büyük ölçüde enerji üzerinden yürütülmektedir ve bunun çeşitlenmesi gerekmektedir. Tartışma yaratan konu, bu ülkelerin üyelik arzularının AB tarafından nasıl karşılanacağıdır. Birlik içinde, kendisi AB üyeliğiyle ilgilenmese de Rusya'nın olası üyeliğine karşı çıkanlar olduğu gibi yandaş olanlar da vardır. Almanya, Ukrayna'nın üyeliğine sıcak baktığını açıklarken buna karşı çıkan fazla ülke olmadığı görülmektedir. Sonuçta, üyelik perspektifi verilse de verilmese de aynı ekonomik kuralların uygulandığı, uluslararası suçlarla ve terörle mücadelenin müşterek biçimde yapıldığı, göç meselesine karşı birlikte pozisyon belirlendiği, sınırların korunduğu ama açık kaldığı bir bölgeyle çevrili hale gelmek Birliğin çıkarına olacaktır.

## Kaynakça

- Beyond Enlargement: Commission Shifts European Neighbourhood Policy into Higher Gear, Press Releases, Ref: IP/04/632, Brussels, 12 May 2004.
- Commission Creates Wider Europe Task Force, [<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2445342-869?204&OIDN=1505890&-tt=ELNN>], 10 July 2003.
- Commission Proposes Special Visas for Enlarged EU's Neighbours, [<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2445342-869?204&OIDN=1506086&-tt=ELNN>], 02/09/2003.
- Dark Skies to the East, Economist, Vol. 370, Issue 8263 (02/21/2004).
- Emerson, Michael, Two Cheers for European Neighbourhood Policy, [[http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=338](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=338)], May 2004.
- Emerson, Michael, "Deepening the Wider Europe," **Insight Turkey**, Vol. 6, No. 2 (April-June 2004).
- European Neighbourhood Policy-Strategy Paper**, Commission Communication, COM (2004) 373 Final, Brussels, 12 May 2004.
- Light, Margot, Stephen White and John Löwenhardt, "A Wider Europe: the View from Moscow and Kyiv," **International Affairs**, Vol. 71, No. 3 (July 2001).
- Lynch, Dov, "The New Eastern Dimension of the Enlarged EU", **Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe**, Chaillot Papers, No.64, September 2003.
- Missiroli, Antonio, "The EU and its Changing Neighbourhoods: Stabilisation, Integration and Partnership", **Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe**, Chaillot Papers, No.64, September 2003.
- Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument**, Commission Communication, COM (2003) 393 Final, Brussels, April 2003.
- Pugsley, Sophia, A Wider Europe: In Search of the Final Frontier, [<http://www.erpac.org/perihelion/articles2003/March/weurope.htm>], March 2003.
- The European Neighbourhood Policy, What are the Elements of the 12<sup>th</sup> of May Package and Country Reports, [[http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/components\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/components_en.htm)].
- Verheugen, Günter, Speech on EU Enlargement and the Union's Neighbourhood Policy, **Diplomatic Academy**, Moscow, 27 October 2003.
- Warren, Anne, The Economic Effects of Wider Europe, [[http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=358](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=358)], -June 2004.
- Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours**, Commission Communication COM (2003), 104 Final, Brussels, 11 March 2003.
- Wiersma, Jan Marinus, Wider Europe, PES Position Paper, [[http://www.europeanforum.net/reports\\_article/71](http://www.europeanforum.net/reports_article/71)], September 2003.