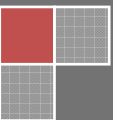


İKV DEĞERLENDİRME NOTU

2014 YILINDA BATI BALKANLAR'IN AB
İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİ:
BEKLENTİLER VE ÖNGÖRÜLER

Yeliz ŞAHİN
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



2014 YILINDA BATI BALKANLAR'IN AB İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİ: BEKLENTİLER VE ÖNGÖRÜLER

Yeliz Şahin, İKV Uzman Yardımcısı

2014 yılı Avrupa'nın büyük bir felakete sürüklendiği; 16 milyonu aşkın kişinin hayatını kaybettiği ve 21 milyon kişinin ise yaralandığı ve yol açtığı muazzam siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel yıkım nedeniyle siyaset bilimi literatürüne 'Dünya Savaşı' terimini kazandıran Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasının yüzüncü yıl dönümü. 2014 yılının iki Dünya Savaşı'nın küllerinden yükselen Almanya ve Fransa rekabetini ekonomik entegrasyonla aşmayı başaran kıtasal bir barış projesi olan Avrupa Birliği için önemi büyük. Birinci Dünya Savaşı'nın fitilini ateşleyen olay bugün herkes tarafından biliniyor: 28 Haziran 1914 tarihinde Avusturya-Macaristan tahtının veliahdı Arşidük Franz Ferdinand ve eşinin Saraybosna'yı ziyaret ederken Sırp milliyetçisi Gavrilo Princip tarafından düzenlenen suikasta kurban gitmeleri bardağı taşıran son damla olur. Bunu takiben 28 Temmuz 1914 tarihinde, Avusturya-Macaristan Sırbistan'a savaş ilan edecek ve Avrupa'nın büyük imparatorlukları, baş döndürücü bir hızla dört yıl sürecek bir yıkıma sürükleneceklerdir.

Birinci Dünya Savaşı'nın başlatan olay olarak tarihe geçen bu suikastının gerçekleştiği Balkan coğrafyası 20'nci yüzyıldan bu yana "Avrupa'nın barut fıçısı" (*powder keg of Europe*) olarak adlandırılıyor. 1990'lı yılların başında Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin (YSFC) dağılması sürecinde yaşanan kanlı savaşlar da bu imajı daha da güçlendirdi. Avrupa'da yer alan ancak Avrupalıların gözünde bir "öteki" olmaktan ileri gidemeyen birçok olumsuz nitelikte özdeşleştirilen bu coğrafya, Bulgar Tarih Profesörü Maria Todorova'nın "*Imagining the Balkans*" (*Balkanları Tahayyül Etmek*) başlıklı eserinde de ifade ettiği gibi Avrupa'nın kendi kimliği hakkında olumlu bir kaniya sahip olması için işlevsel bir görev gördü ve "Balkan", siyasi açıdan pejoratif manada ve Avrupa'nın "ne olmadığını" anlatmak için başvurulan bir ifade haline geldi¹. Bu olumsuz algı, şüphesiz bugün AB içerisinde yer alan Batı Avrupalı devletlerin Batı Balkan ülkelerine ilişkin politikalarını belirlemekte de belirleyici oldu. Buna ek olarak, 20'nci yüzyılın son on yılının mirasını silmek, sosyalist rejimin miras kalan yolsuzluk ve örgütlü suçlar başta olmak üzere, demokratik kurumların işleyişi, temel hakların korunması, ekonomik gelişmişlik gibi birçok alanda AB'nin kuşuklarını gidermek için Batı Balkan ülkelerine düşen yük bir hayli fazla. Tüm bu zorluklara rağmen, Batı Balkan ülkeleri bugün AB üyeliği yolunda farklı hızlarda yol alıyor. Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasının yüzüncü yılı olan 2014 yılına girerken, bir dönem Avrupa'da kanlı etnik

¹ Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, 2009, Oxford University Press, New York.

çatışmalara sahne olan ve adeta örgütlü suçlar, yolsuzluk ve ekonomik geri kalmışlıkla özdeşleştirilen Batı Balkanlar'ın AB ile bütünleşme sürecinde temkinli bir iyimserlik hüküm sürüyor.

2014 yılı ayrıca, 1 Mayıs 2004'te sekizi eski Doğu Bloku'ndan on devletin de AB üyesi olduğu ve AB'nin 15 üyeden 25 üyeye genişlediği Doğu Genişlemesi'nin (*Eastern Enlargement*) ya da AB literatüründe daha çok kullanılan tabiriyle "büyük patlama" (*big bang enlargement*) genişleme dalgasının onuncu yıl dönümüne denk geliyor. AB içerisinde genişleme politikasına ilişkin süren tartışmalar ve "genişleme yorgunluğu"na (*enlargement fatigue*) ilişkin söylemler, Avro Alanı borç krizinin yarattığı belirsizlik, Bulgaristan ve Romanya'nın oldukça hızlı şekilde gerçekleşen üyeliğinden elde edilen çıkarımlar ve krizin sosyal ve toplumsal boyutları göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin yeni üyelere genişleme iştahının kabarık olmadığı bir dönemden geçtiğimizi söylemek mümkün. Bu karmaşık tablo, AB'nin en güçlü dış politika aracı olan genişleme politikası üzerindeki baskıyı daha da artırıyor. Buna karşılık, AB'nin kristal küresine baktığımızda, AB üyeliği için sırada bekleyen Batı Balkan ülkelerinin 2014 yılında da AB genişleme politikasının gündeminde önemli bir yere sahip olmaya devam edeceğini görüyoruz.

Hırvatistan, 1 Temmuz 2013'te oldukça zorlu koşulları yerine getirerek ipi göğüsledi ve AB'nin 28'inci üyesi oldu. AB'deki karar alıcıların küresel mali krizin ve Avro Alanı'nı sarsan borç krizinin etkilerini bertaraf etmekle meşgul oldukları ve genişleme politikasına AB kamuoyunun desteğinin düşük seviyelere indiği bir dönemde gerçekleşen üyeliği, bu zorlu koşullara karşın bölgedeki diğer ülkelere de reform çabalarını sürdürmeleri ve gerekli koşulları yerine getirmeleri halinde, üyelikle ödüllendirilecekleri mesajını verdi. Bu bağlamda, Hırvatistan'ın AB üyeliği, Batı Balkanlar için bir dönüm noktası olarak tarihe geçti.

AB üyeliği için sıradaki Balkan ülkesi olarak gösterilen Karadağ, Haziran 2012'de başladığı katılım müzakerelerinde yol almaya devam ediyor. Hırvatistan'dan sonra bölgenin örnek öğrencisi kabul edilen Karadağ, bugüne dek 35 fasıldan yedisini açarak, iki faslı geçici olarak kapattı. Karadağ, katılım müzakerelerinde en zorlu fasıllar olarak nitelendirilen ve AB'nin özellikle Romanya ve Bulgaristan'ın hukukun üstünlüğü alanındaki eksiklerine rağmen AB'ye üye olmalarının ardından AB'nin geliştirdiği yeni yaklaşım uyarınca müzakerelerde öncelikli olarak ele alınacak olan "Yargı ve Temel Haklar" ve "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" fasıllarına geldi. AB yetkilileri hukukun üstünlüğünün AB genişlemesinin merkezine oturtan yeni yaklaşım uyarınca, bu iki fasıldaki ilerlemenin müzakerelerin genel gidişatının da hızını belirleyeceği konusunda hemfikir. Bu nedenle 2014 yılında, bu iki fasıldaki gelişmeler Avrupa Komisyonu tarafından büyük bir titizlikle izlenmeye devam edecek. Bunun ötesinde, Podgorica'nın yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadele alanında temiz ve sürdürülebilir bir sicil kaydı oluşturması gerekiyor.

Sırbistan'ın bölgedeki birçok ülkenin gerisinde başladığı ve inişli çıkışlı bir seyir takip eden AB serüveninde son dönemde gösterdiği ilerleme dikkat çekici. Yugoslavya'nın kanlı dağılma sürecinden sorumlu tutulan, kısa zaman öncesine kadar uluslararası camiadan tecrit edilmiş olan ve içe dönük politikalar takip eden Sırbistan'ın Mart 2012'de aday ülke statüsü alması ve AB arabuluculuğunda yürütülen Belgrad-Prishtine üst düzey diyalogunda tanımadığı Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi yolunda Nisan 2013'te büyük bir adım atması sonucunda katılım müzakerelerine başlama tarihi ile ödüllendirilmesi, şüphesiz Sırbistan'ın kat ettiği yolu gösteriyor. 21 Ocak 2014 tarihinde toplanacak Hükümetler Arası Konferans ile Sırbistan ile katılım müzakerelerine fiilen başlanacak². Sırbistan'ın yeni yaklaşım uyarınca öncelik kazanan 23 ve 24'üncü fasılları 2014 yılının ikinci yarısında açması bekleniyor. Belgrad'ın Prishtine ile ilişkilerin normalleştirilmesi yolunda Nisan 2013'te vardığı anlaşmanın uygulanması konusunda göstereceği çabalar da katılım müzakerelerinin hızını belirleyen parametrelerden biri olacak. Bu kapsamda, Kosova konusu, Sırbistan'ın katılım müzakerelerinde "Diğer Konular" faslı (35'inci fasıl) kapsamında ele alınırken, AB'nin genellikle müzakerelerde en son aşamada ele almayı tercih ettiği bu fasıl, Sırbistan'ın katılım müzakerelerinde, ilk etapta açılması planlanan fasıllar arasında yer alıyor. Bu faslın kapatılması ise ancak ilişkilerin "kapsamlı bir şekilde normalleştiği" teyit edildiğinde mümkün olabilecek³.

AB ile bütünleşme sürecine bölge ülkelerinin birçoğuna kıyasla önde başlayan Makedonya ise 2013 yılında, AB üyesi komşusu Yunanistan'ın isim sorununun çözümünü bahane ederek sürdürdüğü vetosunun gölgesinde AB'nin bekleme odasında katılım müzakerelerine başlama tarihi almayı bekleyerek geçirdiği bir yılı daha geride bıraktı. Komisyon'un 2009 yılından bu yana beşinci kez Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanmasını tavsiyesi etmesine rağmen, AB Konseyi'nin yalnızca "Komisyon'un tavsiyesini not ettiği ve bu konuya 2014 yılında tekrar geri döneceğini"⁴ açıklamakla yetinmesi, olumlu bir tabloya işaret etmiyor. Yunanistan'ın vetosu nedeniyle AB üyelik sürecinde yaşanan tıkanıklık, milliyetçiliğin yükselişe geçtiği Makedonya'da reform ivmesini yavaşlatmakla kalmayıp, hassas etnik dengeleri de ciddi anlamda tehdit ediyor. Tüm bunların ötesinde, Makedonya'ya katılım müzakerelerine başlamak üzere bir tarih verilmemesi AB açısından bir kredibilite kaybına yol açıyor. 2014 yılının ilk altı ayında Yunanistan'ın AB'nin sürücü koltuğunda olacağı düşünülürse, Yunanistan'ın AB Konseyi Dönem Başkanlığı'nı üstleneceği 2014 yılının ilk yarısı boyunca Makedonya ile katılım müzakerelerinin başlatılması doğrultusunda bir adım

² "Serbia to start EU accession talks on January 21" *Reuters*, 17 Aralık 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/17/us-eu-serbia-idUSBRE9BG19520131217>, erişim tarihi: 13 Ocak 2014

³ Gjeraqina Tuhina, "Kosovo Looms Large in Serbia's EU Framework", *Balkan Insight*, 24 Aralık 2013, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-eu-framework-urges-normalization-of-ties-with-kosovo>, erişim tarihi: 13 Ocak 2014

⁴ AB Konseyi, "Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process, General Affairs Council Meeting 17 December 2013", 17 Aralık 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140142.pdf, erişim tarihi: 13 Ocak 2014

atılması olası gözüküyor. Yunanistan'ı Makedonya'nın AB ile bütünleşme sürecindeki paralizi aşmak üzere tek yanlı vetosunun kaldırması ve isim sorunun çözümünde yapıcı bir tutum benimsemesi için ikna etmek ise, diğer AB üyesi devletlere kalıyor.

İktidar ile muhalefet arasındaki uzun soluklu bir siyasi krizin üstesinden gelerek, AB gündemine odaklanmaya başlayan Arnavutluk'un AB gündeminde ise olumlu bir ivme yakalandı. Ülkenin AB ile bütünleşme sürecinde AB'nin temelinde yer alan demokratik değerleri ne ölçüde paylaştığını belirlemek için turnusol kâğıdı kabul edilen Haziran 2013 seçimleri uluslararası standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirilerek, AB'nin övgüsünü alırken bir dönem muhalefette bulunan Sosyalist Parti lideri Edi Rama'yı da Başbakanlık koltuğuna taşıdı. Arnavutluk'un yumuşak karnını oluşturan yolsuzluğa karşı kararlı bir mücadele başlatan Rama, kısa sürede AB yetkililerinin de beğenisini kazandı. AB tarafından müzakerelere başlaması için yerine getirmesi gereken 12 öncelikli alanda bazı somut başarılar elde eden Tiran, bazı Üye Devletlerin çekinceleri nedeniyle 2013 yılı sonunda almayı beklediği aday ülke statüsünü elde etmeyi başaramasa da AB Konseyi'nden gelen mesaj umut vericiydi. Arnavutluk'a aday ülke statüsü verilmesi konusu Haziran 2014'te Komisyon'un Tiran'ın yolsuzlukla mücadele, yargı reformu ve örgütlü suçlarla mücadele alanlarında kabul edilen yasaların uygulanmasına ilişkin performansını değerlendiren raporu göz önünde bulundurularak verilecekti⁵. Tiran'ın 2014 yılında aday ülke statüsü alması olasılığı yüksek, ancak bunun için yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele alanındaki yasaların uygulanması ve muhalefet ile iktidar arasındaki diyalogun sürdürülmesi, çekinceleri bulunan Üye Devletlerin ikna edilmesinde hayati öneme sahip olacağı benziyor.

2013 yılında AB ile bütünleşme yolunda "sınırlı ilerleme" kaydeden Bosna-Hersek için ise AB ile bütünleşme yolunda bölge ülkelerinin gerisinde kalma riski hiç şimdi olduğu kadar yüksek olmamıştı. Bilindiği üzere, Bosna-Hersek'in AB üyelik başvurusunda bulunabilmesi için ön adım kabul edilen İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın (*Stabilisation and Association Agreement-SAA*) yürürlüğe girebilmesi için Anayasası'nı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) *Sejdić-Finci* Kararı doğrultusunda tadil etmesi gerekiyor. AİHM, 2009 tarihli kararında üç kurucu halk olan Boşnak, Sırp ve Hırvatlar dışındaki unsurlara üst düzey kamu görevlerine seçilme hakkı tanımayan Bosna-Hersek Anayasası'nın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ihlal ettiğine ve tadil edilmesi gerektiğine hükmetmişti. Bosna-Hersekli siyasetçilerin *Sejdić-Finci* Kararı'nın uygulanmasına ilişkin çelişkili teklifler vermeleri, AB'nin tepkisine yol açarken ülkenin AB perspektifinin siyasetçilerin kısa vadeli etnik çıkarlarına kurban ettikleri şeklinde yorumlanıyor. Bosna-Hersek, bu konuda gerekenleri yapmadığı için 2013 yılında katılım öncesi mali yardım aracı (IPA) kapsamında alması öngörülen fonların önemli bir kısmını kaybetti. AB yetkilileri, 2014 yılında ülkede yapılacak seçimlerin *Sejdić-Finci* Kararı uygulanmadığı takdirde uluslararası standartlara uygun gerçekleşmiş kabul etmeyeceklerini birçok kez dile getirmişlerdi. Bosna-Hersek'in 2014 yılında AB ile

⁵ A.g.y

bütünleşme yolunda daha da geri kalmaması için Sejdić-Finci Kararı'nın uygulanması konusunda ilerleme kaydetmesi hayati öneme sahip olacak.

AB üye devletlerinin statüsü konusunda ortak bir tutum benimseyemedikleri Kosova ise, 2013 yılında AB ile ilişkilerinde önemli bir ivme yakaladı. Bilindiği üzere, Kosova'nın bağımsızlık ilanının beş Üye Devlet tarafından tanınmaması⁶, ülkeye bir AB perspektifi sunulmasını zorlaştırmaktaydı. Nisan 2013'te Priştine ile Belgrad arasında ikili ilişkilerin normalleştirilmesine ilişkin imzalanan anlaşmanın ardından Kosova'ya ilişkin açıklanan raporda, Kosova'nın AB ile SAA'ya yönelik müzakerelere başlamaya hazır olduğu teyit edildi. AB Liderlerinin olumlu görüşünün alınmasının ardından Ekim 2013'te AB üyelik başvurusu yolunda bir ön adım olarak tanımlanan SAA müzakerelerine başlandı. Her şey Komisyon'un planları doğrultusunda ilerlerse, 2014 yılı ilkbaharında SAA müzakereleri tamamlanmış olacak. SAA'nın taslak metni 2014 yazında parafe edildikten sonra AB Konseyi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na onaylanması için sunulacak. 2014 yılında Kosova'nın AB gündemi SAA müzakerelerine odaklı bir şekilde ilerleyecek gibi görünüyor. Devlet kurumlarının inşası henüz tamamlanmamış bir ülke olan Kosova'nın örgütlü suçlar ve yolsuzluk alanında da sorunları bulunuyor. Bunların ötesinde, Kosova için en büyük zorluk şüphesiz Priştine kurumlarının meşruiyetini tanımayan ve Sırbistan tarafından finanse edilen paralel kurumlarla yönetilen etnik Sırların yoğun olarak yaşadığı Kuzey Kosova'nın Nisan 2013'te Sırbistan ile AB arabuluculuğunda varılan anlaşma uyarınca devlet yapısına entegrasyonu olacak.

2014 yılı genişleme politikası önceliklerini⁷ temel konuların öncelikle ele alınması "*fundamentals first*" olarak belirleyen Avrupa Komisyonu, bu kapsamda hukukun üstünlüğüne öncelik veren yeni yaklaşımı uygulamaya ve bu alandaki gelişmeleri yakından takip etmeye devam edecek. Kırılan ekonomilere sahip Batı Balkan ülkelerinin AB'de ekonomik krizi aşma yolunda atılan adımların gerisinde kalmalarını önlemek için Komisyon'a reform programları ve rekabet stratejilerini de içeren ulusal ekonomi raporlarını iletmekle görevlendirilecekler. 2014 yılında önem kazanacak diğer konular ise demokratik kurumların işleyişi, ifade ve medya özgürlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması ile iyi komşuluk ilişkileri olacak. AB'nin gerekli yasal çerçevenin kabul edilmesinden çok, reformların uygulanmasına giderek daha fazla önem vermeye başladığı da göz önünde bulundurulduğunda, AB üyesi olmayı bekleyen Batı Balkan ülkelerini zorlu bir sürecin beklediğini söylemek mümkün.

Buna karşılık 2014 yılında Sırbistan'ın katılım müzakerelerine fiilen başlamasına ek olarak, Kosova'nın SAA müzakerelerini tamamlaması ve Arnavutluk'un adaylık statüsü ile ödüllendirilmesi gibi beklentiler 2014 yılının Batı Balkanların AB ile bütünleşme süreci bağlamında oldukça hareketli bir yıl olacağına işaret ediyor. Bu olumlu

⁶ Kosova'nın bağımsızlığını tanımayan Üye Devletler İspanya, Romanya, Slovakya, Yunanistan ve GKRY'dir.

⁷ Avrupa Komisyonu, "EU enlargement: priorities for 2014", 16 Ekim 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-930_en.htm, erişim tarihi: 13 Ocak 2014

beklentilerin pratiğe dökülmesini ve AB üyelik süreci tıkanıklığa uğrayan Makedonya'nın AB ile bütünleşme sürecindeki kısır döngünün kırılmasını ve AB yolculuğu siyasetçilerin vizyon eksikliği nedeniyle aksayan Bosna-Hersek'te de olumlu bir dönüşüm yaşanmasını ümit ediyoruz.