

**Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:**

E-mail: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com)



## **KİTAP İNCELEMESİ**

***Karen E. SMITH, The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe***

**Şaban KARDAŞ**

Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi & Doktora Öğrencisi,  
University of Utah, Siyaset Bilimi Bölümü

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

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

# The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe

Karen E. Smith

London, Macmillan Press, 1999, 264 Sayfa.

Hazırlayan: Şaban KARDAŞ\*

Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkeler kendi aralarındaki farklılıkları bir kenara bırakıp, AB şemsiyesi altında birlikte hareket edebilirler mi? Bir devlet-dışı aktör olan AB, ulus-devletlerin münhasır hakkı olarak algılanan dış politika alanında faaliyet gösterebilir mi? Dış politika amaçlarına ulaşmak için AB'nin elinde ne tür araçlar mevcuttur? Bu sorulara cevap arayan Karen Smith, AB üyelerinin, en önemlisi genişleme politikası olmak üzere, bir dizi askeri olmayan aracı kullanarak, AB düzeyinde ortak dış politika eylemleri formüle etmekteki genel başarısızlıklarına rağmen, Doğu Avrupa'ya yönelik politikalarını AB çerçevesinde koordine etmeyi başardıklarını ileri sürmektedir. Smith'e göre, devlet-dışı bir aktör tarafından yürütülen bu dış politika eyleminin amacı Avrupa kıtasının güvenlik ve istikrarını sürdürebilmek maksadıyla Doğu Avrupa'nın ekonomik ve politik dönüşümünü desteklemektir.

## Doğu Genişlemesi ve AB

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Avrupa kıtası önemli değişikliklere sahne oldu. Doğu Bloku'nun çöküşü ve Doğu Avrupa üzerindeki Sovyet etkisinin ortadan kalkışıyla, bu kırılgan bölgenin güvenlik ve istikrarının nasıl sağlanacağı ve bölgedeki ülkelerin liberal, serbest pazar ekonomilerine barışçıl şekilde nasıl dönüştürülebileceği soruları ön plana çıkmıştı. Doğu Avrupa'nın, Avrupa'nın geneli ve özellikle de AB'nin güvenliğiyle içiçe geçmişliği göz önüne alındığında, bu sorun AB üyeleri için özel bir öneme haizdi. Geçiş dönemi ülkelerinin mevcut Batı kurumlarına entegrasyonu seçeneği pekçoklarının en muhtemel olasılık olarak görülmüş ve nihayetinde AB'nin yaklaşımının temelini oluşturmuştu. Bu dahil etme stratejisinin en önemli parçası AB ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındaki ilişkilerin tedricen geliştirilmesi idi ve tar-

---

\* Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi; Doktora Öğrencisi, University of Utah  
Department of Political Science 260 South Central Campus Drive Rm 252 Salt Lake City  
Utah ABD. E-posta: saban.kardas@poli-sci.utah.edu

tışmalar da büyük ölçüde bu minvalde gelişti. Bu politikanın en göze batan yanı ise AB'nin doğu genişlemesi olmuştur.

Gerçekten de AB'nin doğu genişlemesi, parasal birlikle birlikte Avrupa entegrasyonunun son dönemdeki en önemli meselesi olmuştur. Bu ülkelerin 2004'de AB'ye katılımı, bir yandan Doğu Avrupa'nın kıtanın gerisiyle tekrar birleşmesine, diğer yandan da komünizm sonrası barışçıl dönüşümüne işaret etmekteydi. Fakat böylesi geniş ve farklı bir grup ülkeyi içine alarak genişlemenin AB'nin kendi evrimine de kalıcı yansımaları olmuştur. Bu son genişleme raundu, Birliği/Toplulukları daha önceki genişlemelerden çok farklı sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Aday ülkelerin sayıları, ekonomik koşulları ve daha çeşitli kültürel ve tarihi arkaplanları ve bu genişlemenin içinde gerçekleştiği tarihsel ve siyasi koşulların farklılığı Avrupa siyaseti çalışanları için bu genişleme raundunu özellikle ilginç kılmıştır.

Bu bağlamda kitap AB'nin Doğu Avrupa'ya genişlemesinin kökenlerini araştıranlar için değerli bir kaynak olma özelliği taşımaktadır. AB ve Doğu Avrupa arasındaki ilişkiyi irdeleyen Karen Smith, AB üyelerinin bu meselede ortak bir politika üretebildiklerini savunmaktadır. Bu politika, ticaret anlaşmaları, finansal yardım, borç verme, ortaklık anlaşmaları, siyasi diyalog ve en önemlisi de üyelik perspektifi olmak üzere bir dizi siyasi aracı kullanarak, bu ülkelerin ekonomik ve siyasi dönüşümünün desteklenmesi ve bu sayede de bölgenin güvenlik ve istikrarının teminini amaçlamaktaydı. Ne var ki Smith, bu son aracın, yani genişlemenin, aynı zamanda Birlik'in kendisini kökten değiştirme potansiyelini taşıması nedeniyle istikrarsızlaştırıcı bir unsuru içerdiğini de savunmaktadır. Gerçekten de, "genişleme" ve "derinleşme" ilişkisine ve genişlemenin gerçek limitlerine ilişkin tartışmaları hatırlarsak, bu meselenin Birlik'in son dönemde karşılaştığı en önemli sorun olduğunu görürüz. 2004 yılında ilk ayağı sonuçlanan doğu genişlemesi, halihazırda AB'yi yapısal ve fonksiyonel olarak dönüştürdü. Bu değişikliklerin AB'nin kendi evrimine, iç işleyişine ve global siyasetteki rolüne olan yansımalarının tüm etkileri ancak zamanla ortaya çıkacaktır ve AB içinden yükselen eleştirel sesler hiç de yabana atılır türden değil.

Smith kitapta AB'nin Doğu Avrupa'ya yönelik politikasının yapısını irdelemektedir. Bunu yaparken de okuyucuya AB ile Doğu Avrupa arasındaki ilişkilerin yoğun bir tarihsel analizini sunmaktan ziyade, denklemin AB tarafına odaklanmakta ve daha çok AB düzeyinde politika yapımı sürecini incelemektedir. Smith kronolojik, tarihsel analizini, Topluluk/Birlik'çe Doğu Avrupa'da reformları desteklemek ve istikrarı sağlamak amaçlı kullanılan araçlar eksenli bir konu bazlı analizle harmanlamaktadır; kitabın bölümlerinin yapısı da bu kaygıyı yansıtmaktadır. İlişkilerin kronolojik gelişimi, büyük ölçüde değişik siyasi

araçların benimsendiği ve bu araçlarca karakterize edilen farklı dönemlere karşılık gelmektedir. Bunların yanısıra, çalışma teorik ve yöntemsel olarak da sosyal bilim geleneklerini sıkı sıkıya takip etmektedir. Bu anlamda kitap teorik kaygılardan hareketle yapılan örnek olay çalışmalarının güzel bir örneğini sunmaktadır.

AB düzeyinde politika yapımını inceleme amaçlı geliştirilen farklı teorileri ve metodolojik yaklaşımları değerlendiren Smith, giriş bölümünde ayrıca çalışmayı şekillendiren bir dizi araştırma sorusu da ileri sürmektedir. Smith neorealist, neoliberal kurumsalcı, hükümetlerarası, liberal hükümetlerarası, iki-düzeyle analiz, inşacı ve neofonksiyonalist yaklaşımları değerlendirmektedir. Bu modellerin çoğunun devletlerin politikalarını ve Avrupa entegrasyonunun dış politika dışındaki diğer alanlarını açıklamak için geliştirildiğini hatırlatıp, bu farklı teorik yaklaşımları AB politika yapımı süreçlerine uygulamaya çalışan diğer çalışmalara da gönderme yapmaktadır. Farklı modelleri tartışırken, aynı zamanda, bazı araştırma sorularına da cevap aramaktadır: Ortak bir dış politika yapımında hangi aktörler önemli rol oynadı, siyasi kararlar nasıl alındı, iç ve dış faktörlerin etkisi ne oldu ve hangi üçüncü taraflar Topluluk/Birlik'i ortak bir politika belirlemeye zorladı? Smith kendisini belli bir yaklaşımla sınırlamamakta ve çalıştığı örnek olayı anlamak için bu değişik yaklaşımların sunabileceği farklı öngörülerini irdelemektedir. Böylesi bir eklektisizm sayesinde Smith, genelde AB dış politika yapımını ve özelde AT/AB'nin Doğu Avrupa'ya yönelik ortak bir politika formüle edip uygulayışını açıklamak maksadıyla, mevcut farklı yaklaşımlardan faydalanmayı ummaktadır.

Smith kitabın sonuç bölümünde çalışmadaki analizlerini değerlendirmektedir. Nihai tahlilde Topluluk/ Birlik'in politikasının büyük ölçüde güvenlik ile ilgili olduğu ve Doğu Avrupa'da güvenlik ve istikrarın yaygınlaştırılmasında önemli rol oynadığı sonucuna varmaktadır. Smith ayrıca, genişleme politikasının AB'ye, katılan ülkelere ve kısa ve orta vadede AB'den dışlanan ülkelere olabilecek muhtemel istikrarsızlaştırıcı etkileri konusunda da uyarılarda bulunmaktadır. Fakat Smith, AB'nin perspektifinden bakıldığında, angajmandan kaçınmanın - ve bu anlamda genişlememenin - risk ve maliyetlerinin, genişleme politikasından çok daha istikrarsızlaştırıcı olacağına da altını çizmektedir. Smith öte yandan AB'nin genişleme sürecinde yavaş davrandığını iddia edenlere karşı çıkmaktadır. Smith'e göre, genişlemenin içinde gerçekleştiği koşullar ve muhtemel yansımaları düşünüldüğünde, yavaş ve daha tedrici bir süreç, hızlı ve radikal bir yaklaşıma göre daha uygundu. Bu bağlamda, pek çok alanda Doğu Avrupalıların beklentilerinin altında kalmış olsa da, Smith AB'nin attığı adımları takdirle karşılamaktadır. Sonuç olarak, üye devletler ve AT/AB kurumlarınca geliş-

tirilip uygulanan bu politikanın, AB'nin giriştiği en geniş kapsamlı dış politika eylemi olarak önemli öncülleri de beraberinde getirdiğini ileri sürmektedir.

Smith sonuç kısmında, ayrıca, mevcut teorik modellerin hangisinin Topluluk/ Birlik'in bölgeye yönelik dış politika yapımını en iyi şekilde açıklayabileceğini, başta formüle ettiği sorulara bu modellerin verdiği cevaplar ekseninde tartışmaktadır. Doğu Avrupa'ya yönelik politikayı yapan ana aktörler sorusuna cevap olarak, Smith en etkin unsurun üye ülkeler olduğunu düşünmektedir. Bunun yanısıra, Komisyon'un da sürecin içinde yer aldığını belirtip, sınırlı düzeyde de olsa, Parlamento'nun rolüne de dikkat çekmektedir. Kararların alınış yöntemlerine ilişkin olarak da, üye ülkelerin genişleme politikasını kendi kaygıları doğrultusunda yönlendirmek amacıyla yoğun çaba sarfettiklerinin altını çizmektedir. Yine de Smith, üye ülkelerce uzlaşılan ortak politikaların çapı ve genişleme politikasında anlaşmaya varabilmek için verilen tavizlere bakarak, üye ülkeler arasında üst düzey bir oydaşmanın varlığına da işaret etmektedir. Daha sonra, Smith bu politikanın stratejik mi, yoksa koşulların ürünü mü olduğunu sormaktadır. Bu hususta, Topluluk'un politikasının, Doğu Avrupa ülkelerinin talepleri karşısında tepkisel ve koşullara cevap mahiyetinde geliştiğini, fakat aynı zamanda da – içiçe geçmiş daireler fikrinde görüldüğü üzere - Birlik'in bilinçli ve girişken bir şekilde kendi gündemini de belirlediğini iddia etmektedir. Yani, bu soruya net bir cevap vermeyip, açık bırakmaktadır. İçsel ve dışsal faktörlerin etkisi sorusuna ilişkin ise, Smith ana dışsal faktörün Doğu Avrupa ülkelerinden gelen talepler olduğunu düşünmektedir. Ayrıca, kimlik meseleleri ve Soğuk Savaş'ın sona erışı ve akabindeki siyasi gelişmeler de AB'yi etkileyen ilave dışsal faktörlerdi. Diğer iki uluslararası aktör, Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği/ Rusya, daha düşük bir düzeyde de olsa belli bir rol oynamıştı. Öte yandan, AB-içi faktörler, yani hem üye devletlerin içindeki koşullar, hem de üyelerin AB düzeyindeki politikaları, da etkindi. Fakat Smith genelde, ortak politikaların oluşturulmasında ülke-içi faktörlerin daha az etkiye sahip olduğunu düşünmektedir. Çünkü, üye devletler Topluluk/ Birlik'in öncü rolünü kabullenmişlerdi. Çalışmanın teorik yansımaları konusunda ise, Smith AB dış politika yapımının ve Doğu Avrupa'ya yönelik politikanın kendine özgü yönlerini de yadsımayaarak, inşacı kuram ve neofonksiyonalizmin bir kombinasyonunun bu örnek olayı açıklamada daha faydalı olabileceğini söylemektedir. Smith ayrıca, dar bir siyasa alanını incelemiş olmasına rağmen, bu örnek olay çalışmasının, genel AB dış politika yapımının anlaşılmasına dönük bilimsel çalışmalara da önemli katkılarda bulunacağını iddia etmektedir.

Smith'in bu çalışması, konu hakkında zamanla oluşan kapsamlı literatüre önemli katkıda bulunmuştur. Genişlemenin kendi ivmesini ve mantığını kazanmasıyla, konu hakkında yakın dönemde yapılan çalışmalar genişleme sürecinin değişik veçheleri üzerine yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalarda bazen gözden kaçırılan bir husus, genişlemenin ilk etapta komünizm sonrası Doğu Avrupa'nın barışçıl ve istikrarlı bir şekilde dönüşümünü sağlamak için kullanılacak araçlardan biri olarak ortaya çıktığı gerçeğidir. Bu kapsamlı örnek olay çalışması, bu bağlamda, Doğu Avrupa ve Avrupa siyasetiyle ilgilenen okuyucuların temel referans kaynağı olmaya namzettir. Çalışma AB ile Doğu Avrupa ülkeleri arasındaki ilişkilerin olduğu erken döneme ışık tutmakta ve ilişkinin evrimini dikkatli bir şekilde incelemektedir. AB'nin bölgeye yönelik politikasını ve bu amaçla – genişleme de dahil olmak üzere - kullandığı araçları barış ve istikrar sorunsalı çerçevesine oturtan bu çalışma, genişleme ve onun devamı üzerine bugün yapılan tartışmaların kökenlerini de ışık tutmaktadır. Bugün AB genişlemesi sürecinin nerede durduğunu ve nereye doğru ilerlediğini kavramak için, nereden ve nasıl başladığını bilmek muhakkak ki faydalı olacaktır. Bu bağlamda Smith'in vardığı bazı sonuçlar önem arz etmektedir.

Örneğin, kitabın genişleme politikasının Birlik üzerinde istikrarsızlaştırıcı etkilerde bulunabileceği yönündeki uyarısı önemlidir. Bu tespitin önemli politik yansımaları da vardır. Smith bu akademik çalışmasıyla bir politikanın gelişimini inceleyip, bu politikanın, bizzat politikayı hayata geçiren aktörlerin kimlik ve çıkarlarına gelecekte yapabileceği etkiler hakkında varsayımlar ileri sürmektedir. Bu şekilde, olası bir problemi tespit edip, dikkatleri reform ihtiyacı olan alanlara çekmektedir. Gerçekten de, arada geçen süreçte AB'nin kurumsal yapısına getirilen reformlar, kitabın akademik analiz ile politikaya dönük araştırmayı birleştirmedeki başarısının önemli bir göstergesidir. Ayrıca Smith, 2000'li yılların başında 10 Doğu Avrupa ülkesinin, Avrupa'nın kurumsal ve coğrafi manzarasını kökten dönüştürecek şekilde AB'ye katılabileceğini tahmin etmektedir. Diğer bir ifadeyle, çalışmanın betimleyici ve açıklayıcı yönünün yanısıra, öngörüye yönelik yanları da güçlüdür.

Gelecekte AB üyeliğini arzulayan diğer ülkeler için de bu çalışma önemli dersler sunmaktadır; çünkü genişleme politikasının ve bunun kapsamının, neden, kimin için, hangi koşullar altında ve kim tarafından geliştirildiğini anlatmaktadır. Doğu genişlemesinin içinde geliştiği çerçeveyi açıklayan bu kitap, bölgenin Birlik'çe neden daha fazla önemsendiğini anlamaya yardımcı olacak ipuçları da sunmaktadır. Ayrıca, Smith AB'yi gelecekte uğraştıracak potansiyel ikilemlere de işaret etmektedir: üyelik de dahil olmak üzere bazı pozitif teşvikler sunarak, kendi çevresiyle angaje olmak veya genişlemenin gerçek limitlerini be-

lirleyip Avrupa'nın sınırlarını çizmek. Bu bağlamda diğer bir zorluk ise AB'yi sürekli meşgul eden kapasite-beklentiler arasındaki gerilimin nasıl yönetileceği sorusudur.

Öte yandan, bu çalışma AB'nin uluslararası ilişkilerdeki rolünü anlamak için farklı açılardan önemlidir. Genişlemenin AB'ye getireceği sorunlar bir yana, Smith önemli bir saptamada daha bulunmaktadır. Bu süreçteki kazanımlar, özellikle de Birlik'in evrimi için çok önemlidir: AB, Doğu Avrupa'ya yönelik olağandışı ve oldukça kapsamlı bir strateji üzerinde uzlaşırken, bu ortak politikanın yapım süreci üye ülkeler arasında kolektif bir aidiyet duygusunun ve ortak kimliğin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. AB'nin kendine özgü bir dış politikasının olup olmadığı ve aldığı dış politika kararlarını uygulamak için ne tür araçlara sahip olduğu tartışılmalı bir konudur. Smith, özelde Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nı ve genelde AB'nin dış ilişkilerini birlikte ele alarak, okuyucunun dikkatini AB dış politika yapımını sekteye uğratan 'tutarlılık sorunsalı'na çekiyor. Kitabın yayınından sonraki dönemde girişilen reformlarla tutarlılık sorununun aşılmasına yönelik atılan adımları ve AB politika yapımının farklı unsurlarının - Nice ve Avrupa Anayasası reformlarıyla - daha etkin bir ODGP ekseninde giderek tek çatı altında toplanması yönündeki çabaları hatırlarsak, çalışmanın akademik analiz ve siyaset önerimi arasındaki dengeli yaklaşımını bir kez daha takdir etmeliyiz.

Bunun yanısıra, çalışma uluslararası ilişkiler ve dış politika yapımına farklı yaklaşma imkânlarını da sunmaktadır. Geleneksel olarak dış politika yapımı, devlet olmanın getirdiği bir hak olarak addedilmiştir. Hükümetlerin dış politikayı yürüttüğü bir ortamda, ulus devletlerin birbirleriyle etkileşim içerisinde olduğu varsayılmaktaydı. Bu anlamda, AB dış politikası çalışmaları, devlet-dışı aktörlerin bazı yönetim rollerini üstlenmeye yönelmelerini daha iyi anlamamızı sağlayabilir. Benzer şekilde, dış politika amaçlarını gerçekleştirmek için AB'nin kullandığı araçlar, geleneksel dış politika algulamalarında revizyona gitmemizi gerektiren diğer bir alanı oluşturmaktadır. Bu politikanın yapımı aşamasında, AB'nin elinin altında askeri araçların bulunmamasına rağmen, bu durum AB'nin askeri-olmayan araçları siyasi amaçlarla yapıcı bir şekilde ilişkilendirerek aktif bir dış politika izlemesine de engel oluşturmadı. Bu anlamda, Smith AB'nin sert gücünün yokluğunda kullandığı önemli bir yumuşak güç unsurunu mercek altına yatırıyor. Fakat özellikle 1998/9 sonrası süreçte ivme kazanan ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ile daha da belirginleşen, 'AB'nin askerleşmesi' sürecini tahmin etmede Smith'in zayıf kaldığını söylemek gerek. Smith AB'nin dış politikada etkin bir aktör olma sürecini tamamladıktan sonra, bunun akabinde askeri alanda da arayışlara girip girmeyeceği

sorusunu sormuyor. Sivil güç AB'nin askeri olmayan araçları kullanımını çok detaylı inceleyen Smith, AB'nin daha sonraki dönemde askeri yetenekler geliştirme yönündeki eğilimini gözden kaçırıyor.<sup>1</sup> Sonuç olarak, kitap AB'nin dış politika yapımını ve onun Doğu Avrupa'ya yönelik politikasını anlamak isteyenlerce okunması gereken önemli bir eser olarak duruyor.

---

<sup>1</sup> Aslında şunu da ifade etmek gerekir ki, daha sonraki çalışmalarında AB'nin askerileşmesine karşı tavır takınmaktadır. Bkz. Karen E. Smith, "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?", *International Spectator*, Cilt 35, No 2, 2000, s. 11-28.