239

Aralık 2020

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

VON DER LEYEN KOMİSYONU'NUN BİRİNCİ YILINDA AB'NİN BATI BALKANLAR AJANDASI

Yeliz ŞAHİN
İKV Kıdemli Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr

Genel Tespitler

- Von der Leyen Komisyonu, Juncker Komisyonu'ndan genişleme konusunda son derece sorunlu bir miras devralarak göreve başladı.
- Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile müzakerelere başlanması konusunda Fransa'nın vetosu nedeniyle yaşanan açmaz, yeni Komisyon göreve başladığında AB'nin siyasi gündemindeki acil konulardan biriydi.
- Komisyonun Fransa'nın kısa vadeli çekincelerini gidermeye yönelik yeni bir genişleme metodolojisi sunması sonucunda AB Bakanlar Konseyi, nihayet 25 Mart 2020 tarihinde Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile katılım müzakerelerine başlanmasına yeşil ışık yaktı.
- 6 Mayıs 2020 tarihinde koronavirüs salgınının gölgesinde gerçekleşen AB-Batı Balkanlar Zagreb Sanal Zirvesi, genişleme konusunun ele alınmamasının yarattığı hayal kırıklığına rağmen AB'nin bölgeye verdiği önemin bir göstergesi olarak yorumlandı.
- Avrupa Komisyonu, ekim ayında Batı Balkanlarda uzun vadeli toparlanmanın ve AB'ye yakınlaşmanın desteklenmesi amacıyla 6 milyar avroluk Batı Balkanlar Ekonomi ve Yatırım Planı'nı açıkladı.
- Komisyonun, gecikmeli olarak ekim ayında açıkladığı Genişleme Paketi, von der Leyen Komisyonu'nun ilk genişleme paketi olmasına karşın; belirsizleşen üyelik perspektifi ve giderek zorlaşan üyelik koşullarının da etkisiyle aday ve potansiyel aday ülkelerde beklenen ilgiyi uyandırmadı.
- Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile müzakerelere başlanması, kasım ayında Bulgaristan'ın Kuzey Makedonya'nın müzakere çerçeve belgesine itiraz etmesi nedeniyle bir kez daha belirsizliğe sürüklendi.
- Yunanistan'ın vetosu nedeniyle Avrupa-Atlantik kurumlarıyla bütünleşme yolunda yıllar kaybeden Kuzey Makedonya, Fransa'nın genişleme politikasının metodolojisinde reform talebi nedeniyle yaşanan tıkanıklıktan sonra şimdi de dili ve ulusal kimliğinin bir diğer AB üyesi komşusu tarafından sorgulanması nedeniyle bir kez daha AB'nin bekleme odasında sıkışıp kalma riskiyle karşı karşıya.
- Balkanlarda sınırların pek çok noktada tartışmalı olması, tarihsel olaylara ilişkin farklı anlatılar, Eski Yugoslavya'dan miras kalan pek çok konunun varlığı, Batı Balkan ülkelerinin üyelik süreçlerinin AB'ye daha erken katılan komşuları tarafından pek çok kez sekteye uğratılması tehlikesini beraberinde getiriyor.

Von der Leyen Komisyonu'nun Birinci Yılında AB'nin Batı Balkanlar Ajandası

Yeliz Şahin, İKV Kıdemli Uzmanı

Ursula von der Leyen başkanlığındaki yeni dönem Avrupa Komisyonunun birinci yılının sonuna yaklaşırken Batı Balkanlar bağlamındaki gelişmeler incelendiğinde, koronavirüs salgınının yarattığı benzeri görülmemiş baskıyla hatırlanacak 2020 yılının bölgenin AB ile bütünleşme sürecinde önemli olaylara sahne olduğunu söylemek mümkün. Juncker Komisyonu'ndan genişleme konusunda son derece sorunlu bir miras devralarak göreve gelen von der Leyen Komisyonu, Batı Balkanlar için; genişleme sürecinin reforme edilerek güçlendirilmesi, Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile müzakerelere başlanması ve bölgedeki ekonomik toparlanmanın hızlandırılmasından oluşan üç aşamalı bir plan çizmişti. [1]

Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile müzakerelere başlanması konusunda Fransa'nın vetosu nedeniyle yaşanan açmaz, yeni Komisyon göreve başladığında AB'nin siyasi gündemindeki acil konulardan biriydi. Müzakerelere başlama kararı, özellikle çeyrek asırlık diplomatik çabalar sonucunda Yunanistan ile Haziran 2018'de imzaladığı Prespa Anlaşması sayesinde Avrupa-Atlantik kurumlarıyla bütünleşmesinin önündeki en önemli engel kabul edilen "isim sorununu" ortadan kaldıran Kuzey Makedonya açısından hayati önem taşıyordu.

Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile müzakerelere başlanması, Haziran 2018'den bu yana Konseyin gündeminde olmasına rağmen Arnavutluk'un örgütlü suçlarla mücadele konusundaki sicili nedeniyle çekincelere sahip Danimarka ve Hollanda'nın da desteğini alan Fransa tarafından üç kez ertelenmişti. Kuzey Makedonya'da erken seçim kararı alınmasını beraberinde getiren bu durum, Prespa Anlaşması'nın geleceğini tehlikeye sokmakla kalmayıp AB'nin Batı Balkanlardaki kredibilitesini zedeleyerek uzak olmayan geçmişte kanlı etnik çatışmalara sahne olan Balkan coğrafyasında milliyetçi refleksleri güçlendirme riskini de beraberinde getirdi. Macron'un vetosu, AB'nin arka bahçesindeki kırılganlıklardan istifade ederek Batı Balkanlardaki nüfuzlarını güçlendirmeye çalışan bölge dışı aktörlere koz verebileceği açısından da endişeye yol açtı.

Fransa Cumhurbaşkanı Macron, Kuzey Makedonya'ya ve müzakerelere eş zamanlı olarak başlaması beklenen Arnavutluk'a karşı veto kartını kullanmasının gerekçesi olarak iki argüman ortaya koymuştu. İlk olarak, AB'nin yeni bir genişlemeye tanıklık etmeden önce kurumsal reform sürecini tamamlaması gerektiğini savunan Macron, genişleme süreci kadar eski olan "genişleme mi derinleşme mi" (*widening vs. deepening*)

[1] Avrupa Komisyonu, "Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the European Parliament AFET Committee – Presentation of the Economic and Investment plan for the Western Balkans and the 2020 Enlargement package", 6.11.2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-oliver-varhelyi-european-parliament-afet-committee-presentation-economic-and_en Erişim Tarihi: 26.11.2020

tartışmalarını yeni bir boyuta taşımıştı. Bir diğer deyişle Fransa, AB'nin kurumsal reform süreci -kendi talepleri doğrultusunda- gerçekleşmeden önce yeni bir üyeliğe onay vermeyeceğini açıkça ortaya koymuştu. Ancak bu argüman Birliğe uzun yıllar alacak bir müzakere süreci sonucunda üye olmaları beklenen iki ülkeye karşı daha sürecin başında veto kartının kullanılmasını rasyonel kılmıyordu.

Macron'un muhalefetinin altında yatan ikinci argüman ise genişleme sürecinin metodolojisinin köklü bir reforma ihtiyacı olduğuydu. Élysée Sarayı, bunu izleyen süreçte reform beklentilerini Kasım 2019'da sunduğu düşünce belgesinde ortaya koydu. Genişleme politikasında reform tartışmaları; Avusturya, Çekya, İtalya, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya ve Slovenya Dışişleri Bakanlarının imzasını taşıyan reform teklifi[2] ile derinlik kazandı. Müzakere fasıllarının belirli politika alanları çerçevesinde gruplanması, Üye Devletlerin genişleme politikası kapsamındaki ülkelerin reform performansını değerlendirmede daha fazla söz sahibi olması, AB normlarından uzaklaşılması veya reform performansının tatmin edici olmaması durumunda olası yaptırımların ve sürecin tersine işletilebileceğinin vurgulanması, Paris'in üzerinde durduğu temel unsurları oluşturuyordu.[3]

Dönemin Avrupa Komisyonu Başkanı Juncker'in "büyük tarihi hata" olarak nitelendirdiği Fransa'nın vetosunun aşılması, genişleme sürecinin metodolojisinin gözden geçirilmesiyle mümkün oldu.[4] Yeni dönem Avrupa Komisyonu, 5 Şubat 2020 tarihinde "daha inandırıcı, öngörülebilir, dinamik ve siyasi" bir katılım süreci vaadiyle, Paris'in talepleriyle büyük ölçüde paralellik taşıyan yeni genişleme metodolojisini kabul etti. Müzakere fasıllarının altı politika grubu altında toplanarak blok halinde ele alınması, reformların izlenmesinde AB başkentlerinin rolünün güçlendirilmesi, parlak reform performansının getireceği olası kazanımlar kadar reformlarda gerilemenin doğuracağı olumsuz sonuçların ve katılım sürecinin tersine işletilebileceğinin vurgulanması yeni metodolojideki en önemli yenilikleri oluşturuyordu.[5]

Komisyonun sunduğu yeni metodolojiyle Paris'in kısa vadeli çekincelerinin giderilmesi sonucunda AB Bakanlar Konseyi nihayet 25 Mart 2020 tarihinde Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile katılım müzakerelerine başlanmasına yeşil ışık yaktı. Bu kararın, son on yıl içerisinde art arda patlak veren çoklu krizler modalitesi içerisinde bütünlüğünü

---

[2] "Nine EU Members release a new proposal for the reform of enlargement process", European Western Balkans, 11.12.2019, https://europeanwesternbalkans.com/2019/12/11/nine-eu-members-release-a-new-proposal-for-the-reform-of-enlargement-process/ Erişim Tarihi: 19.07.2020

[3] "Non-Paper Reforming the European Union accession process", Kasım 2019, https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf Erişim Tarihi: 19.07.2020

[4] Andrew Gray, "Juncker: EU's North Macedonia, Albania rebuff is 'historic mistake'", *Politico*, 18.11.2019, https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-eu-north-macedonia-albania-rebuff-historic-mistake/ Erişim Tarihi: 17.11.2020

[5] Avrupa Komsiyonu, "A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process - Commission lays out its proposals", 05.02.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181 Erişim Tarihi: 19.07.2020

korumaya çalışan AB için benzeri görülmemiş bir sınama ortaya koyan koronavirüs salgınının en akut safhasında alınmış olması dikkat çekiciydi. Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi Olivér Várhelyi'ye göre, Batı Balkanların jeostratejik öneminin teyidi niteliğindeki bu tarihi karar, aynı zamanda AB'nin küresel salgın döneminde bile jeopolitik kararlar alma irade ve kabiliyetine sahip olduğunun göstergesiydi.[6]

Böylece, Kuzey Makedonya, 2009'dan beri Avrupa Komisyonu'nun art arda 10 kez müzakerelere başlamasını tavsiye etmesinin ardından AB'nin bekleme odasında geçirdiği 15'inci yılda nihayet müzakerelere başlamak için AB Konseyi'nin onayını almayı başarabildi. Konsey'den koşullu onay alan Arnavutluk için ise müzakerelerin resmen başlayacağı ilk Katılım Konferansı'na kadar yerine getirilmek üzere; örgütlü suçlarla ve yolsuzlukla mücadele, seçim yasası ve yargı reformu ile azınlıkların korunması alanlarında bir dizi ek koşul belirlendi. Üsküp ve Tiran'ın taslak müzakere çerçeve belgelerinin 1 Temmuz 2020 tarihinde Komisyon tarafından AB Konseyi'ne sunulmasıyla, von der Leyen Komisyonu Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile müzakerelere başlanması önceliğinde aşama kaydetti.

Koronavirüs salgını sürecinde, Batı Balkan ülkelerini ilgilendiren bir diğer önemli olay, 6 Mayıs 2020 tarihinde Zagreb AB-Batı Balkanlar Zirvesi'nin düzenlenmesiydi. Batı Balkan ülkeleri arasında zorlu katılım maratonunun ardından ipi göğüsleyerek AB üyesi olan Hırvatistan'ın ilk kez yürüttüğü AB Dönem Başkanlığı'nın en üst düzey etkinliği olarak tasarlanan Zagreb Zirvesi, koronavirüs salgını nedeniyle sanal ortamda gerçekleşti. Zirve, aynı zamanda 20 yıl önce yine Zagreb'de düzenlenen ilk AB-Batı Balkanlar Zirvesi'nde masanın diğer tarafında oturan ülkeler arasında yer alan Hırvatistan açısından sembolik öneme sahipti.

Batı Balkan ülkelerinin liderleri ile AB liderlerini 20 yıl içerisinde dördüncü kez bir araya getiren zirvenin sonuç bildirisinde ne genişlemeden ne de AB üyeliğinden bahsedilmesi büyük bir eksiklik olarak dikkat çekti. Çin ve Rusya gibi bölge dışı aktörlerin maske diplomasisi aracılığıyla bölgede etkinliklerini artırma manevralarına karşı koronavirüs krizinin etkileriyle mücadelede AB'nin Batı Balkan ülkelerine destek sözü ön plana çıktı. AB kamuoyu nezdinde yükselen genişleme şüpheciliği ve AB başkentleri arasında gerek genişlemenin zamanlaması gerekse Balkan ülkelerinin hazırlık düzeyi konusundaki görüş ayrılıkları, zirve sonuç bildirisinde üyelik sürecine kıyasla daha az iddialı ve muğlak "Avrupa perspektifi" ifadelerinin kullanılmasında etkili oldu.

Genişleme politikası konusunda beklentilerin gerisinde kalan Zagreb Zirvesi'nin koronavirüs salgınının yarattığı olağanüstü koşullarda sanal ortamda da olsa

[6] Avrupa Komisyonu, "Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_519 Erişim Tarihi: 27.11.2020

toplanabilmesi, AB'nin bölgeye verdiği önemin teyidi ve önemli bir başarı olarak yansıtıldı.

Batı Balkanlar için Ekonomi ve Yatırım Hamlesi

Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi Várhelyi'ye göre, genişleme metodolojisinin gözden geçirilmesi, Konseyin Üsküp ve Tiran ile müzakerelere başlanmasına onay vermesi ile öngördüğü plandaki ilk iki aşamayı tamamlayan von der Leyen Komisyonu, Batı Balkanlarda ekonomik toparlanmanın desteklenmesi amacıyla bir ekonomi ve yatırım planı sunarak üçüncü aşamaya geçmiş oldu.[7] 2020 Genişleme Paketi ile eşzamanlı olarak, 6 Ekim 2020 tarihinde açıklanan Batı Balkanlar Ekonomi ve Yatırım Planı, bölge ekonomilerinin toparlanmasını ve AB'ye yakınlaştırılmasını hızlandırmayı hedefliyor.

Yüksek işsizlik oranları, yapısal sorunlar ve düşük rekabet gücü ile karakterize edilen ve hiçbiri işleyen piyasa ekonomisi sayılmayan Batı Balkan ülkelerinde durum, koronavirüs salgının etkisiyle daha da kırılgan hale gelmiş durumda. Zagreb Batı Balkanlar Zirvesi öncesinde, COVID-19 salgınının Batı Balkanlardaki acil etkilerinin ele alınması için bölgeye 3,3 milyar avro kaynak aktarma sözü veren Komisyon, bölgede uzun vadeli toparlanmanın desteklenmesi için kapsamlı bir plan sunma hazırlığında olduğunu duyurmuştu.

Plan kapsamında, 2021-2027 dönemi katılım öncesi yardım aracı (IPA III) fonlarından bölgeye 9 milyar avro aktarılmasını öngören Avrupa Komisyonu; altyapı ve ulaşım, temiz enerji, çevre, dijital altyapı ve özel sektöre ve insan sermayesine yatırım alanlarını desteklemeyi amaçlıyor. Batı Balkanların yatırım üssü haline getirilmesi amacıyla oluşturulan "Batı Balkanlar Garanti Aracı" kapsamında bölgenin yatırım kapasitesinin artırılarak sonraki on yılda 20 milyar avroya çıkarılması hedef olarak belirlemiş durumda.

Komisyonun, genişleme politikasında benimsediği "önce temel konuların ele alınması" (*fundamentals first*) anlayışını sürdürerek, ekonomik kalkınmada iyi yönetişim ve reformlara verdiği önemi teyit eden bir yaklaşım izlemesi dikkat çekiyor. Planda, bu yaklaşıma paralel şekilde; yapısal reformlar, hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetimi alanlarında atılacak adımların; girişimcilik, istihdam ve sürdürülebilir kalkınma için elverişli ortamın yaratılması açısından son derece önemli olduğu vurgulanıyor.

---

[7] Avrupa Komisyonu, "Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the European Parliament AFET Committee – Presentation of the Economic and Investment plan for the Western Balkans and the 2020 Enlargement package", 06.10.2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-oliver-varhelyi-european-parliament-afet-committee-presentation-economic-and_en Erişim Tarihi: 17.11.2020

Plana ek olarak yayımlanan ve 10 Kasım 2020 tarihinde Sofya'da düzenlenen Berlin Süreci Batı Balkanlar Zirvesi'nde kabul edilen "Batı Balkanlar Yeşil Gündemi" ise von der Leyen Komisyonu'nun en önemli girişimleri arasında yer alan Avrupa Yeşil Mutabakatı'na Batı Balkan ülkelerini hazırlamayı amaçlıyor. Bu kapsamda belirlenen kılavuz ilkeler, yeşil düzene geçiş sürecinin ve iklim değişikliğinin müşterek şekilde ele alınması için bir yol haritası teşkil ediyor. Avrupa Yeşil Mutabakatı'na paralel şekilde, Batı Balkanlar Yeşil Gündemi çerçevesinde; temiz enerji kaynakları ve iklimin korunması; hava, su ve toprak kirliliğinin önlenmesi, döngüsel ekonomiye geçiş, sürdürülebilir tarım ve gıda sistemlerinin inşası ve biyoçeşitliliğin ve ekosistemin korunması sütunlarında bir dizi eylem belirlenmiş durumda.

Batı Balkanlar ve 2020 Genişleme Paketi

Koronavirüs salgını nedeniyle gecikmeli şekilde 6 Ekim 2020'de kabul ettiği Genişleme Paketi[8] kapsamında, aday ve potansiyel aday ülkelerin AB yolunda kaydettikleri mesafeyi değerlendiren ve sonraki yıl odaklanmaları gereken reform önceliklerini ortaya koyan Avrupa Komisyonu, Batı Balkanlarda yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele dâhil hukukun üstünlüğü alanındaki aksaklıklara dikkat çekti. Komisyonun değerlendirmesine göre, yargı bağımsızlığı ilkesine bağlılık şüphe uyandırmaya devam ederken, ifade özgürlüğü ve medya çoğulculuğu en az ilerleme kaydeden alanlar oldu.

Von der Leyen Komisyonu'nun genişleme dosyasından sorumlu kurmayı Várhelyi'ye göre, AB Konseyi'nin mart ayında Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile müzakerelere başlanmasına yeşil ışık yakması, tarihi bir gelişme olarak kayda geçti. Temmuz ayında AB arabuluculuğunda Sırbistan ve Kosova arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik üst düzey diyaloğa yeniden başlanması, bir diğer önemli gelişmeyi oluşturdu.

Avrupa Komisyonunun değerlendirmesine göre, katılım müzakerelerine başlamayı bekleyen Kuzey Makedonya, yargı reformu ile yolsuzlukla ve örgütlü mücadele de dâhil hukukun üstünlüğü alanında ilerlemeyi sürdürdü. AB Konseyinden müzakerelere başlamak üzere koşullu onay alan Arnavutluk ise örgütlü suçlarla ve yolsuzlukla mücadele, yargı ve seçim yasası reformu ile azınlıkların korunması alanlarında attığı kararlı adımlar sayesinde müzakerelerin resmen başlayacağı ilk Katılım Konferansı'na kadar bu alanlardaki ek koşulları yerine getirmeye yaklaştı. Seçim yasasının AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi tavsiyeleri doğrultusunda güncellenmesi yönünde iktidar ve muhalefet partileri arasında 5 Haziran 2020'de varılan uzlaşı Komisyon tarafından olumlu karşılandı. Tiran aynı zamanda yargı reformu ile örgütlü suçlarla ve yolsuzlukla mücadele konularındaki çabalarını artırırken, geniş çaplı

[8] Bkz. "2020 Communication on EU enlargement policy COM(2020) 660 final" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf

uluslararası operasyonlara imza attı. Komisyon, Haziran 2014'ten bu yana aday ülke statüsüne sahip Arnavutluk'u, bu ivmeyi sürdürmeye teşvik etti.

Batı Balkan ülkeleri arasında AB ile bütünleşme sürecinin en ilerisinde yer alan Karadağ, haziran ayında Rekabet faslını da müzakereye açarak, 2012 yılında başladığı katılım müzakereleri sürecinde 33 faslın tamamını açarak, üç faslı da geçici olarak kapatmış oldu. Komisyonun değerlendirmesine göre, 30 yıldır ülkeyi yöneten Demokratik Sosyalist Parti'nin ağustos ayındaki seçimleri kaybetmesini takiben kırılgan bir geçiş sürecinde olan Karadağ'ın, müzakerelerin gidişatı açısından belirleyici önemdeki hukukun üstünlüğünü kapsayan 23'üncü ve 24'üncü fasılların geçici kriterlerini karşılanması yönünde reform adımlarını hızlandırması gerektiği vurgulandı. Medya bağımsızlığı, yargının bağımsızlığı ve hesap verebilirliği konusundaki eksikliklerin giderilmesi ve insan haklarının kamu politikalarının tüm boyutlarına entegre edilmesi ihtiyacı ise Komisyonun Karadağ'dan temel beklentileri arasında öne çıktı.

2014 yılında başladığı müzakerelerde bugüne kadar 18 faslı açarak iki faslı kapatan Sırbistan için ise iktidardaki koalisyonun zaferiyle sonuçlanan seçimlerle yenilenen parlamentonun, siyasi çoğulculuğu yansıtmaması, Komisyonun temel eleştirisini oluşturdu. Komisyonun değerlendirmesine göre, anayasa ve yargı reformlarının seçimler sonrasına bırakılması olumsuz sonuçlara yol açarken, yargıya siyasi müdahale endişe kaynağı olmayı sürdürdü. Komisyon, Sırbistan'ın yeni fasılları müzakereye açabilmesi için hukukun üstünlüğü ve siyasi kriterler alanındaki reformları derinleştirmesi gerektiğini vurgularken seçim sistemindeki aksaklıkların, tüm paydaşlarla kapsayıcı bir siyasi diyalog içerisinde ele alınarak, bir sonraki seçime kadar giderilmesi gerektiğini ortaya koydu.

Koşulluluk politikasının gözden geçirilmesi sonucu Şubat 2016'da AB üyelik başvurusunda bulunan potansiyel aday ülke Bosna-Hersek, Komisyonun geçen yıl açıkladığı 14 öncelikte ilerleme sinyalleri vermeye başladı. Komisyon, Bosna-Hersek'in üyelik başvurusuna ilişkin görüşünde; müzakerelere başlanabilmesi için demokrasi, temel haklar, hukukun üstünlüğü ve kamu yönetimi reformu alanlarında ortaya koyduğu 14 öncelikte sürdürülebilir bir sicil oluşturulmasını şart koşmuştu. Mostar'da seçimlerin yapılması ve ulusal savaş suçları stratejisinin kabul edilmesi olumlu gelişmeler olarak kayda geçerken, Komisyon, hukukun üstünlüğü ve halkın yargı sistemine güveninin yeniden tesis edilmesi başta olmak üzere diğer tüm önceliklerin ele alınması için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğunu vurguladı. Anayasanın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ihlal etmesi, siyasi çekişmelerin parlamentonun işleyişini felce uğratması, Komisyonun değerlendirmelerine olumsuz şekilde yansıdı. Medya ve ifade özgürlüğü, kamuda siyasileşmenin önlenmesi, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele gibi alanlardaki önemli eksiklikler varlığını sürdürmeye devam etti.

Potansiyel aday ülke Kosova ile ilgili olarak, son bir yıl içerisinde iki hükümet değişikliğine ve erken seçimlere sahne olan ülkedeki değişken siyasi iklimin AB reform

gündemi için elverişli bir ortam oluşturmadığı tespiti ön plana çıktı. Kosova'nın, Sırbistan ve Bosna-Hersek'ten ithal edilen mallara uyguladığı %100'lük gümrük tarifesini nisan ayında kaldırması ve bu sayede, AB arabuluculuğundaki üst düzey Belgrad-Priştine diyaloğunun yeniden başlaması, Komisyonun değerlendirmelerine olumlu şekilde yansıdı. Batı Balkan ülkeleri arasında vatandaşları AB'ye seyahatte vize serbestliğinden yararlanmayan tek ülke olan Kosova'nın, vize serbestliği için gerekli koşulları karşılamayı sürdürdüğünü yineleyen Avrupa Komisyonu, Kosova'nın vize serbestliği hedefine olan bağlılığını yineledi.

Bir zamanlar aday ve potansiyel aday ülkelerin ortak takvimindeki en önemli gelişmeyi oluşturan genişleme paketinin sunumu, 2020 Genişleme Paketi von der Leyen Komisyonu'nun kabul ettiği ilk genişleme paketi olmasına rağmen ne Türkiye'de ne de Batı Balkan ülkelerinde beklenen ilgiyi gördü. Yılan hikâyesine dönen AB süreçlerine paralel olarak belirsizleşen üyelik perspektifi, üyelik koşullarının giderek daha zorlayıcı hale gelmesi ve siyasileşmesi, Üye Devletler arasında genişlemenin zamanlaması ve aday ülkelerin hazırlık düzeyine ilişkin görüş ayrılıkları bu durumun başlıca sebepleri arasında. Genişleme paketi kapsamındaki ülke raporlarının metodolojisinde Juncker Komisyonu döneminde yapılan değişikliklere rağmen reformlar için yol haritası işlevi görmesi gereken tavsiyelerin, ansiklopedi cildi kalınlığındaki raporlarda yer alan detaylar arasında kaybolmasının da bunda payı olduğu düşünülüyor. Graz Üniversitesi Jean Monnet Profesörü Florian Bieber'in de belirttiği gibi, her biri 100 küsur sayfadan oluşan raporlarda benimsenen aşırı detaycı yaklaşım, büyük resmi görmeyi imkânsız hale getiriyor.[9] Buna ek olarak, raporlarda Komisyonun şubat ayında benimsediği yeni metodolojinin pratikte nasıl işleyeceğine dair hiçbir açıklamanın yer almaması da eleştirilerin merkezinde yer alıyor. [10]

Makedonya'ya Bulgaristan Vetosu

Kasım ayı başında Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile müzakerelere başlanması, bu kez Bulgaristan'ın Kuzey Makedonya'nın müzakere çerçeve belgesini veto etmesiyle yeniden belirsizliğe sürüklendi. Bulgaristan'ın muhalefetinin temelinde, iki ülke arasındaki tarihi anlaşmazlık yatıyor. 1991 yılında Yugoslavya'dan ayrılarak bağımsızlığını kazanan Makedonya'yı anayasal ismiyle tanıyan ilk devletlerden biri olmasına karşın; Bulgaristan, Makedon ulusal kimliğine ve diline karşı çıkarak, Makedon ulusunun aslında Bulgar kökenli olduğunu ve esasında Bulgarcanın bir lehçesi kabul ettiği Makedoncanın, Yugoslavya döneminde yapay şekilde oluşturulduğunu savunuyor. Makedon ulusal kimliği ve dilinin kendi tarihsel yorumu doğrultusunda ele alınmasını bekleyen Sofya, 2012 yılında Bulgaristan karşıtı propaganda yaptığı ve tarihi gerçekleri

[9] Florian Bieber, "Why the EU's enlargement process is running out of steam", London School of Economics European Politics and Policy (LSE EUROPP) Blog, 12.11.2020, https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/10/12/49895/ Erişim Tarihi: 17.11.2020

[10] Florian Bieber, "The 2020 Enlargement Package: still causing a stir?", [Webinar], European Policy Centre, 22.11.2020

çarpıttığı iddiasıyla, isim sorununu gerekçe gösteren Atina ile birlikte hareket ederek veto kartını oynamıştı. Durumu bu kez anlaşılması zor kılan ise Bulgaristan'ın, Kuzey Makedonya ile Ağustos 2017'de Dostluk, İyi Komşuluk ve İşbirliği Antlaşması imzalamasına rağmen veto kartını kullanması.

Bulgaristan, birkaç aydır Dostluk, İyi Komşuluk ve İşbirliği Antlaşması kapsamında tarih, kimlik ve dil konusundaki anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması amacıyla oluşturulan Ortak Tarih Komisyonu'nun çalışmalarında ilerleme sağlanamadığını öne sürerek komşusu Kuzey Makedonya ile müzakerelere başlanmasını onaylamayacağının sinyallerini veriyordu. Ortak Tarih Komisyonunun çalışmalarına, İlinden Ayaklanması'nın önderi Gotse Delçev'in milli kimliği konusundaki anlaşmazlık ve Bulgaristan'ın Makedoncanın ayrı bir dil olarak kabul edilmesine yönelik muhalefeti damga vurmuştu.

Sofya, Kuzey Makedonya ve Arnavutluk'un müzakere çerçeve belgelerinin ilk kez ele alınacağı Daimi Temsilciler Komitesi toplantısından önce 26 AB başkentine ilettiği pozisyon belgesinde; "Kuzey Makedonya'daki ulus inşası sürecinin, Bulgaristan ve Kuzey Makedonya'nın ortak tarihinin yeniden yazılması, iki ülkenin dillerinin müşterek etnik kökeninin inkâr edilmesi ve Bulgaristan'da Makedonyalı bir azınlık bulunduğuna dair iddialarla sürdürülmesinin kabul edemeyeceğini" ortaya koydu.[11] Sofya, buradan hareketle Kuzey Makedonya'nın müzakere çerçeve belgesinde üç hususun altının çizilmesini talep etti: "Diğer Konular" başlıklı müzakere faslı kapsamında (Sırbistan'ın müzakere sürecinde Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesinin ele alınmasına benzer şekilde) iyi komşuluk ilişkilerinin ele alınması, AB belgelerinde ülkenin Kuzey Makedonya olarak değil "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti" adıyla yer alması ve ülkenin dilinin Makedonca olarak değil; "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nda belirtildiği üzere aday ülkenin resmi dili" şeklinde geçmesi. Kuzey Makedonya'nın müzakere çerçeve belgesinin taleplerini karşılamadığını belirten Sofya, müzakere çerçeve belgesini mevcut haliyle kabul etmesinin mümkün olmadığını, 6 Kasım 2020 tarihinde Avrupa Komisyonuna da resmen bildirdi. Bulgaristan'ın ülkenin resmi dilinin kökenini sorgulaması, ileride Makedoncanın AB resmi dili olarak kabul edilmesine de karşı çıkabileceğinin göstergesi olarak yorumlanıyor.[12]

2018 yılının birinci yarısında üstlendiği AB Dönem Başkanlığı'nda Batı Balkanları yeniden AB'nin gündemine taşımayı öncelik olarak belirleyerek, tarihi Selanik Zirvesi'nden 15 yıl sonra bir AB-Batı Balkanlar Zirvesi'ne ev sahipliği yapan ve genişleme dostu bir üye ülke olan Bulgaristan'ın tutumundaki değişikliğin sebebi merak uyandırıyor. Uzmanlara göre, Sofya'nın Kuzey Makedonya konusundaki sert tutumunda

[11] Jacopo Barigazzi, "Bulgaria threatens to veto North Macedonia's EU talks", *Politico*, 21.10.2020, https://www.politico.eu/article/bulgaria-threatens-veto-on-north-macedonia-accession/ Erişim Tarihi: 10.11.2020

[12] Florian Bieber, "How Bulgarian bullying against North Macedonia threatens EU enlargement, again", *European Western Balkans*, 03.11.2020, https://europeanwesternbalkans.com/2020/11/03/how-bulgarian-bullying-against-north-macedonia-threatens-eu-enlargement-again/ Erişim Tarihi: 10.11.2020

Mart 2021'de gerçekleşecek parlamento seçimi ışığında önem kazanan iç siyasi kaygılar rol oynuyor. Başbakan Boyko Borisov'un, temmuz ayından beri devam eden hükümet karşıtı protestolar karşısında popülaritesini artırmak ve koalisyon ortağı aşırı milliyetçi Vatanseverler Birliği'nin desteğini kaybetmemek amacıyla Kuzey Makedonya konusunda şahin bir söylem benimsediği düşünülüyor.[13]

AB Dönem Başkanı Almanya'nın öngördüğü şekilde, iki Batı Balkan ülkesi ile aralık ayında müzakerelere başlanabilmesi için Arnavutluk ve Kuzey Makedonya'nın müzakere çerçeve belgelerinin 17 Kasım 2020 tarihinde AB Genel İşler Konseyi toplantısında kabul edilmesi önem taşıyordu. Genel İşler Konseyi toplantısından bir hafta önce Bulgaristan ve Kuzey Makedonya'nın eş başkanlığında gerçekleşen Berlin Süreci Sofya Zirvesi, konunun çözüme kavuşturulması açısından bir fırsat olarak görülüyordu. Buna karşın, Berlin Süreci Sofya Zirvesi'nden bir uzlaşı mesajı çıkmadı. Zirvenin Eşbaşkanları; Bulgaristan Başbakanı Boyko Borisov ile Kuzey Makedonya Başbakanı Zoran Zaev'in bu konuda sessiz kalmayı seçmeleri, Sofya-Üsküp hattındaki çetin görüşmelerin devam edeceğini gösteriyor.

Basına sızan ve taraflar arasındaki müzakerelere temel oluşturduğu belirtilen düşünce kâğıdına göre, "Kuzey Makedonya" ile "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti"nin tüzel kişiliğinin kast edildiği belirtilirken, Bulgaristan'ın tek yanlı pozisyon belgesi müzakere çerçeve belgesine eklenecek ancak Bulgaristan'ın çekinceleri "Diğer Konular" başlığı altında ayrı bir fasılda ele alınmayacak. Sofya'nın Makedonca konusundaki itirazının ise Makedoncanın 1945'te resmi dil olarak kabul edildiği ve "Makedoncadan kast edilenin Kuzey Makedonya Anayasası'nda belirtildiği üzere, ülkenin resmi dili olduğu" yönünde bir ibarenin eklenmesi formülü üzerinde duruluyor.[14]

AB Dönem Başkanı Almanya, konunun çözüme kavuşturulması yönündeki girişimlerini en üst düzeyde sürdürmesine karşın Bulgaristan'ın vetosunu 17 Kasım 2020 tarihli Genel İşler Konseyi Toplantısı'nda sürdürmesi, durumun ciddiyetini ortaya koyuyor. Sofya'nın tutumu Almanya ve Slovenya başta olmak üzere AB içerisindeki ortaklarında rahatsızlık yarattı.[15] AB Dönem Başkanı Almanya, Bulgaristan ve Kuzey Makedonya arasındaki sorunun ikili bir anlaşmazlık olduğunu vurgulayarak, konunun Sofya ile Üsküp arasında çözüme kavuşturulması gerektiğini belirtiyor. İsim sorununu gerekçe gösteren Yunanistan'ın vetosu nedeniyle Avrupa-Atlantik kurumlarıyla bütünleşme yolunda yıllar kaybeden Kuzey Makedonya, Fransa'nın genişleme politikasının metodolojisinde reform talebi nedeniyle yaşanan iki yıllık tıkanıklıktan sonra şimdi de

[13] Jakub Pieńkowski ve Tomasz Żornaczuk, "Bulgaria's Threat to Block North Macedonia's European Integration", The Polish Institute of International Affairs (PISM) Bulletin No. 224 (1654), 06.11.2020, https://pism.pl/file/7535a077-8492-4e8a-9378-119f3e5faf93 Erişim Tarihi: 11.11.2020

[14] "North Macedonia: Zaev will not travel to Sofia; Non-paper accepted and then rejected by Sofia comes to light", *Independent Balkan News Agency*, 09.11.2020, https://balkaneu.com/north-macedonia-zaev-will-not-travel-to-sofia-non-paper-accepted-and-then-rejected-by-sofia-comes-to-light/ Erişim Tarihi: 12.11.2020

[15] A.g.m.

dili ve ulusal kimliğinin bir diğer AB üyesi komşusu tarafından sorgulanması nedeniyle bir kez daha AB'nin bekleme odasında sıkışıp kalma riskiyle karşı karşıya.

Üye ülkelerin Birliğe üye olmayı bekleyen komşularıyla ikili uyuşmazlıklarını AB düzeyine taşıyıp "Avrupalılaştırarak", karşı taraftan taviz elde etmeye çalışmaları, AB içerisinde çok eleştirilse de bazı ülkelerce başvurulan bir uygulama. Yunanistan'ın Kuzey Makedonya'nın müzakerelere başlamasını yıllarca veto etmesi, Slovenya'nın Hırvatistan ile bazı müzakere başlıklarını Piran Körfezi anlaşmazlığını gerekçe göstererek askıya alması, Birliğe 2013'te üye olan Hırvatistan'ın ise aday ülke Sırbistan ile hukukun üstünlüğü fasıllarının açılmasını azınlık haklarını gerekçe göstererek engellemesi ve 2009'dan beri GKRY'nin Türkiye ile altı faslın açılmasını tek yanlı olarak veto etmesi, bu uygulamanın en bilinen örnekler arasında.

Almanya Şansölyesi Merkel'in 10 Kasım 2020 tarihinde Berlin Süreci Sofya Zirvesi'nde video konferans yöntemiyle gerçekleştirdiği konuşmada belirttiği gibi, Batı Balkanlarda tarihsel gerilimlerin üstesinden gelinmesi ve uzlaşmanın sağlanması son derece büyük önem taşıyor.[16] Balkanlarda sınırların pek çok noktada tartışmalı olması, tarihsel olaylara ve milli kimliğe ilişkin farklı anlatılar, Eski Yugoslavya'dan miras kalan pek çok konunun varlığı, Batı Balkan ülkelerinin üyelik süreçlerinin AB'ye daha erken katılan komşuları tarafından pek çok kez sekteye uğratılması tehlikesini de beraberinde getiriyor. İkili uyuşmazlıkları Avrupalılaştırma ve AB ile bütünleşme sürecinde suni sorunlar yaratma eğiliminin sürmesi, genişleme sürecini felce uğratmakla kalmayıp, genişleme politikasının- yakın dönemdeki reform çabalarında da vurgulandığı şekilde- üyelik kriterlerinin karşılanmasına dayalı objektif ve liyakate dayalı bir süreç olduğu argümanlarını zayıflatıyor. Geniş perspektifte ise AB'nin Balkanlardaki kredibilitesi ve jeopolitik gerçeklere göre hareket edebilen bir uluslararası aktör olma iddiası açısından onarılması güç olumsuz sonuçlar doğuruyor.

Von der Leyen Komisyonu'nun görevdeki ilk yılında; genişleme metodolojisinin gözden geçirilmesi, mart ayında AB Konseyinin Kuzey Makedonya ve Arnavutluk ile müzakerelere başlanmasına onay vermesi, AB ile Batı Balkan ülkeleri liderlerinin Zagreb Zirvesi'nde aynı sanal masa etrafında toplanması ve bölgeye yönelik bir yatırım planının sunulması, uzun süredir krizde olan genişleme süreci açısından yaşam belirtisi olarak görülebilir. Ancak müzakerelere başlanması sürecine damga vuran görüş ayrılıkları ve sürmekte olan siyasi blokajlar, genişleme politikasının geleceği açısından umut verici bir geleceğe işaret etmiyor. Genişlemeye yönelik AB içerisinde artan görüş ayrılıkları ise bu alanda öngörülebilir gelecekte iddialı adımlar beklenmesini zorlaştırıyor.

[16] "Merkel Calls on Balkans to Overcome Differences as Bulgaria Holds up North Macedonia EU Talks", *REFRL*, 11.11.2020, https://www.rferl.org/a/merkel-calls-on-balkans-to-overcome-differences-as-bulgaria-holds-up-north-macedonia-s-eu-accession-talks/30941660.html Erişim Tarihi: 12.11.2020