

## ***IX) Siyasal Küreselleşme: Ulus-Devlet ve Kurumlarının Dönüşümü-2***

Kavram olarak egemenlik nedir ve hangi unsurları içerir? Devletin küreselleşme süreci içinde geçirmekte olduğu çok boyutlu dönüşümün egemenlikle ilgili sonuçları nelerdir? Bu hafta temel olarak bu iki soru üzerinde bir tartışma yapılacaktır. Egemenlik, siyasal bir otoritenin anayasal statüsünü ve siyasal kapasitesini tanımlayan bir kavramdır. Modern egemenlik, sınırları belirli bir ülkede, bu ülkede yaşayan toplumu/halk(lar)ı yönetme iddiasındaki merkezi ve tek bir otoritenin –kral, hanedan, hükümet vb.- kullanabildiği bir kapasitedir. Yaklaşık dört yüzyıl boyunca modern devlet ve egemenlik kurumu, Batı Avrupa’da bulunan diğer siyasal örgütlenme biçimleri –feodalite, kilise, kent devletleri, kent birlikleri ve imparatorluklar gibi- ve farklı egemenlik anlayışlarına – merkezi değil, parçalanmış ve kısıtlı, ülkeye ya da topluma dayanmayan, ilahi bir otoriteye dayanan- karşı giderek güçlenmiş ve bugünkü hâkim konumunu almıştır.

Peki, bir devletin diğer devletlerce de tanınan bir egemenliğe sahip olması ne demektir? Uluslararası alanda egemenlik, söz konusu devletin yasal/anayasal bağımsızlığı anlamına gelir. Diğer bir deyişle, hükmedilen topraklarda başka hiçbir siyasal otoritenin olmaması, dışardan hiçbir müdahalenin kabul edilmemesi anlamına gelir. Uluslararası sistemdeki devletlerin tümü, bu bakımdan eşittir; hepsi eşit derecede egemen kabul edilir. BM Genel Kurul’undaki eşit oy hakkı, bu hukuksal eşitliğin kurumsal ifadesidir.

Anayasal bağımsızlık anlamında egemenlik mutlak bir durumdur. Tüm hukuksal statülerde olduğu gibi, ya vardır, ya yoktur. Örneğin bir insan ya evlidir, ya değildir. Arada bir durum söz konusu olamaz. Anayasal bağımsızlık anlamında egemenlik birleştirici de bir koşuldur. İster federatif ister merkeziyetçi siyasal sistemlerde olsun, iç ve dış tüm politika alanlarında, son kararı alan tek bir otorite vardır. Bu çerçevede normatif bir durumdan bahsetmekteyiz. Diğer bir deyişle egemenliğin mutlaklığı normatif bir durumdur, olması gerektir; ancak aslında her zaman olmayabilir. Sonuç olarak, hukuksal bir statü olarak egemenlik, bir norm olarak, egemen olan tüm devletlerin, anayasal olarak bağımsız oldukları anlamına gelir. Egemen devletler, kendi anayasal kuruluşlarının ne olacağına ve sınırları içindeki siyasal düzeni belirleme anlamında tam bağımsızdırlar. Anayasal bağımsızlık, egemenliğin hukuki özüdür.

Ancak reel siyasete, siyasetin gerçek işleyişine baktığımızda, egemenlik mutlak olmayabilir. Bazı yazarların vurguladığı gibi, aslında tüm devletlerin 'mı' gibi yaptıkları bir oyun ve bu oyunu oynarken dayandıkları ya da uydukları bir kurallar seti olabilir. Örneğin uluslararası antlaşmalar yaparak, iç siyasal düzenlerini belirlemede dış aktörlerin etkili olmasına izin verebilirler. Devletler egemenlik kavramı ile birlikte, birbirleri arasındaki ilişkileri nasıl yürüteceklerine düzenleyen bir dizi kural da tanımlarlar. Neyin egemenlik ihlali olduğunu neyin olmadığını tanımlarlar. Peki, bu egemenlik oyunun kuralları nelerdir: Bu kuralları Vestfalyan devletler düzeni dediğimiz egemen devletlerarası ilişkiler düzeninde net olarak tanımlayabiliriz:

- Her devletin toprak bütünlüğü esastır; sınırları dokunulmazdır.
- Devletler uluslararası alandaki faaliyetlerini yürütürken birbirlerinin içi işlerine karışmazlar.
- Yapılan antlaşmalar karşılıklı olarak tarafları bağlar. Bu antlaşma kurallarına bağlı kalınması esastır. (Ahde Vefa)

Bu kurallardan özellikle ikisi, siyasal bir kapasite olarak egemenliğin dayandığı düzenleyici kurallardır. Yani bir devletin reel olarak ne kadar egemen olduğunu belirleyen şey, bu kuralların ne kadar uygulandığı ya da uygulanmadığıdır: İç işlere karışmazlık (non-intervention) ve karşılıklılık(reciprocity).

İç işlere karışmazlık, devletlerin iç siyasal kararlarını ve düzenlerini, başka bir gücün müdahalesi olmaksızın belirlemesi anlamına gelir. Karşılıklılık ise, her türlü siyasal antlaşma ve kuralın, karşılıklı olarak kabul edilmesi ve tüm taraflara avantaj sağlaması demektir. Devletler eşit taraflar olarak anlaşmalar yaparlar. Kimsenin daha fazla yarar elde etme hakkı olamaz. Kimse ayrıcalıklı muamele göremez, kimse de ayrımcılığa uğrayamaz. Sonuç olarak, egemenlik kavramının hukuksal bir statü ve siyasal bir kapasite olmak üzere, iki boyutu vardır. Hukuksal bir statü olarak egemenliğin özü anayasal bağımsızlıktır. Siyasal bir kapasite olarak ise iki düzenleyici ilkeye dayanır: İç işlere karışmazlık ve karşılıklılık.

Peki, devletler gerçekte ne kadar egemendirler? Gerek iç siyasetlerini belirlemede, gerekse uluslararası alandaki amaçlarında, gelişmeleri ne derece kontrol edebilirler; istediklerini ne ölçüde elde edebilirler? Bu reel meselelerin egemenlik kavramına atfedilen

kutsallık çerçevesinde anlaşılamayacağı açıktır. İşte bu noktada, egemenliğin iki temel boyutu arasındaki fark, yani **anayasal egemenlik** ile **siyasal bir kapasite olarak egemenlik**, yani **reel egemenlik** arasındaki fark karşımıza çıkar. Devletlerin iç ve dış ilişkilerini tamamen kendi denetimlerinde tutabilmeleri bir siyasal kapasite meselesidir. Bu ikinci açıdan devlet egemenliği hiç de mutlak değildir ve devletler de siyasal kapasite açısından eşit derecede egemen değildirler. Yani her devletin iç işlerine karışmazlık kuralı karşısındaki durumu aynı değildir. Anayasal olarak bağımsız, egemen bir devletin iç işlerine sürekli müdahale ediliyor olabilir. Ya da iki egemen devlet arasındaki antlaşmadan, reel olarak bir taraf daha önemli avantajlar sağlıyor olabilir. Bazı devletlerin uluslararası sistem içindeki hareket ve eylem gücü çok büyükken, diğerleri adeta kısıvrak kuşatılmış olabilir. Ama hepsi kâğıt üzerinde tam egemendir. İşte **egemenlik oyunu** sözü bu durumu anlatır. Uluslararası sistemde birçok devlet, reel siyasette, pratikte, çoğu zaman 'miş' gibi yapar. Ancak askeri ve ekonomik bakımdan güçlü devletler siyasal bir kapasite olarak geniş bir reel egemenliğe sahip olabilirler.

Peki, küreselleşme bu durumu nasıl etkilemiştir? Geçen haftalarda tartışıldığı üzere, içinde yaşadığımız tarihsel dönemde devlet olmanın gerçek içeriği dönüşmektedir. Birçok yazara göre, bu değişiklikler, devletlerin sınırlarının içinde olup bitenleri kontrol etme ve düzenleme kapasitelerini ciddi ölçüde sınırlamaktadır. Bu değişiklikler nelerdir? Kabaca küreselleşmenin etkilerini şöyle toparlayabiliriz: Toplumsal ve siyasal yaşamın her alanında, bireylere ve devletlere ait verilerin bilgisayarlar ve elektronik iletişimle hızla paylaşılması, uydu iletişimi vb. gibi olanaklar devletlerin bunları izleme ve kontrol etme yeteneklerini sınırlamaktadır. Her geçen gün bazı bilgilerin devletlerin istemi dışında sızdığını öğrendiğimiz haberlerle karşılaşyoruz. Elektronik kitle haberciliği, yine benzer bir şekilde devletlerin sınırları içinde eğitim, kültür vb. alanlarında tek bir politika uygulamalarını olanaksız kılmakta, bilgi, fikir ve değer yargıları hızla dünyayı dolaşmakta ve toplumsal ilişkileri etkilemektedir. Sınırlar ötesi faaliyet gösteren şirket ve kurumlar ekonomik alanda devlet kontrolünü aşındırmaktadırlar. Küresel çevre sorunları da devletlerin kendi çevresel alanlarındaki egemenlik iddialarını zayıflatmaktadır. Devletler küresel çevre felaketleri karşısında genelde çaresiz kalmakta, bu sorunların kendi ülkelerini etkilemesini engelleyememektedirler. Sonuç olarak küreselleşme, birçok yazara göre egemenlik ötesi/sonrası (post-sovereign) bir siyasal/kültürel ve ekonomik alan oluşmuştur ve artık modern egemenliğin yerine egemenlik sonrası yönetimden (post-sovereign governance) bahsetmek gerekir.

Bu dönüşümler, derecesi ne olursa olsun, devletlerin **gerçek devlet olma kapasitesini** ilgilendiren dönüşümlerdir. Devletlerin çok çeşitli sınır aşan akış ve koşulları kontrol etme yeteneğinin sınırlanması reel bir durumdur. Ancak bütün bu değişimler, mutlak olarak devleti ortadan kaldırır mı? Yani devlet egemenliğinin sonuna gelinmekte midir? Bu soruya henüz olumlu yanıt vermek mümkün değildir. Çünkü bu değişimler devlet olma kapasitesiyle ilgilidir; devletlerin anayasal statülerini değiştirmez. Hâlbuki egemenlik özünde ve temelde anayasal bir statüdür. Ve bu anlamdaki konumunu henüz kaybetmemiştir. Diğer bir deyişle egemenlik oyununun kutsal kabul ettiği egemenlik, hala en yüce değerdir; ne kadar aşinsa da, bu hukuksal olarak terkedildiği anlamına gelmez.

Diğer yandan, birçok yazara göre egemenliği devletin gerçek kapasitesi olarak değerlendirdiğimizde de, devlet egemenliğin sonu tezi abartılmış bir tezdır. Çünkü birincisi tarihsel bakıştan yoksundur. Devletlerin tarihin herhangi bir döneminde, sanki tam egemen oldukları bir altın çağ varmış gibi, hatalı ve açıkça yanlış bir varsayıma dayanmaktadır. Devletler, reel olarak tarihin hiçbir döneminde tam egemen olamamışlar; iç ve dış savaşlar, işgaller, manda ve sömürge yönetimleri, bağlayıcı ekonomik antlaşmalar vb. gibi süreç ve koşullar yüzünden, reel siyasette her zaman egemenlikleri konusunda adeta pazarlık yapmak zorunda kalmışlardır. İkinci olarak, özellikle ekonomik alanda giderek artan karşılıklı bağımlılığın, devletlerin egemenliklerini zayıflatması da sorunlu bir tezdır. Çünkü devletlerin tek faaliyet alanı ekonomi değildir; örneğin özellikle güvenlik alanında sürekli bağımsız olmaya çalışırlar. Üçüncü olarak da, yine devletlerin karşılıklı bağımlılık içine girdikleri ekonomik faaliyetleriyle, egemenlik iddialarının birbirine karşıt olarak konumlandırılması doğru değildir. Çünkü aslında devletlerin küresel ekonomik faaliyetlerinin önünü açabilmek için, egemen yapılar olmaları şarttır. Bu açıardan bakıldığında egemenliğin sonu tezi egemenliği devletin gücü ile karıştıran bir tartışmadır. Devlet egemenliğini tamamen devralacak küresel kurumsal bir yapılanma henüz söz konusu değildir. Hukuksal açıdan devletin anayasal kuruluşunda ve yasa yapımında bağımsız olması ilkesinin konumu sarsılmamıştır. Bugünkü uluslararası siyasal düzende temel düzenleyici norm olmaya devam etmektedir. Bir siyasal örgütlenme modeli olarak da egemen devlet en geçerli ve cazip model olmaya devam etmektedir.

Ancak bu tartışmanın girişinde değinildiği gibi, devlet egemenliğinin düzenleyici ilkelerinde durum farklıdır. Bu ilkelerde ciddi bir dönüşüm söz konusudur. Bu konudaki en uç yorumlara göre, iç işlere karışmazlık, karşılıklılık gibi ilkeler öylesine dönüşmüştür ki, uluslararası sistemde bu ilkelerin rutin olarak ihlal edilmesini düzenleyen yeni otorite yapıları ve ilişkileri ortaya çıkmaktadır. Egemenlik oyununun yerini **egemenlik sonrası oyun** almaktadır. Egemenlik, artık sadece münhasıran devletler tarafından kullanılan bir kapasite değildir. AB gibi bütünleşme projeleri, IMF gibi uluslararası örgütler, çokuluslu, ya da ulusaşırı şirketler vb., bu yeni oyunun egemenlik sahibi yeni aktörleridir. Bu görüşe göre, egemen devletler birçok alanda geri çekilmektedirler; çünkü siyasal düzenleme ve denetim yapma tekellerini kaybetmektedirler.

Devlet egemenliğinin sonuna gelindiği tezine kuşku ile bakanlar ise, iki farklı tartışma ortaya atmışlardır: Buna göre, ilk olarak ulusaşırı düzlemde ortaya çıkan yeni aktörler, örneğin AB ve DTÖ gibi örgütlenmeler, devlet egemenliğinin azaldığı anlamına gelmez. Çünkü bu aktörlerin uluslararası sistemdeki eylemlerine ve işlevlerine baktığımızda, aslında devletlerin egemenliklerini tamamladıklarını ve hatta bazı alanlarda devletlerin düzenleme yapma kapasitelerini daha da arttırdıklarını görürüz: Örneğin IMF ile standby antlaşması imzalayan bir devlet, içerdeki siyasal ve ekonomik gruplara başka türlü kabul ettiremeyeceği düzenlemeleri, IMF ile antlaşmasına sadık kalması gerektiğini iddia ederek kabul ettirebilir. Bu görüşe göre, bu noktadan bakıldığında bugünkü küresel düzende devletin durumu şudur: Devletler, egemenliklerini koruyabilmek için özerkliklerinin, yani hareket kapasitelerinin küresel aktörler tarafından sınırlandırılmasına izin vermektedirler. Bu örgütlerdeki konumları sayesinde hem içerde daha etkili kararlar alabilmekte; hem de başka devletlerin iç düzenlerini kendi yararları doğrultusunda etkileyebilmektedirler. Örneğin AB üyesi olmak demek, gerçekte tek başınıza politikalarını etkileyemeyeceğiniz başka bir üye devleti, AB üyeliğiniz sayesinde etkileyebilmek demektir. AB'nin yaptığı tüm düzenlemelerden yararlanabilmek, normalde yardım alamayacağınız devletlerden yardım almak, normalde mal satamayacağınız devletlere mal satabilmek ya da çok daha fazla yabancı yatırım çekebilmek demektir.

İşte bu yeni durum, uluslararası ilişkilerde çok-düzeyleli yönetim (multi-level governance) yeni bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu küresel düzeyde işleyen bir yönetim mekanizmasıdır; devletler, bu çok düzeyli yönetimin oluşumuna isteyerek katılırlar; çünkü bunun avantajlarına olduğunu düşünürler. Bunun böyle olup olmadığı oldukça tartışmalıdır. Birçok

eleştirel yazara göre, küresel çok düzeyli yönetim, uluslararası sistemin orta güç seviyesindeki ve zayıf devletleri için yeni bir emperyalist bağımlılık düzeneğidir.

Sonuç olarak, egemenliğin düzenleyici ilkeleri kesinlikle değişmektedir, ancak bu değişimin egemenliğin sona ermesi ya da devletin tamamen geri çekilmesi anlamına gelmediği de açıktır. Bugünkü küreselleşme aşamasında, devletlerin, uluslararası düzenlemeler üzerinde uzlaştıkları görülmektedir. Ancak devletler, sistem içindeki çok sayıdaki otorite kaynağından biri olmaya devam etmektedirler.

### Küresel Yönetişimin Yeni Egemenlik Oyunu

Klasik egemenlik oyunu modern devletlerin oynadığı bir oyundu. Son yüzyılda modern devletin yönetim düzeni, ekonomi düzeni ve siyasal topluluğu önemli değişimlere uğradı. Her boyutta sınırları aşan yeni yapı ve süreçler ortaya çıktı. Bu değişimler doğrudan egemenliğin düzenleyici ilkelerini de değiştirdi. Bu duruma en iyi örnek AB içinde yoğunlaşan işbirliğinde görülebilir. Birçok düzeyde bütünleşme sürecine giren üye devletler, iç işlere karışmazlık ilkesini büyük ölçüde tadil etmek, yeniden tanımlamak zorunda kaldılar. AB üyeleri, kendi yapmadıkları yasaları, kendi yasal düzenlerinin bir parçası haline getirdiler. AB müktesebatını (*acquis communautaire*) kabul etmek bu demektir. Burada artık iç işlere karışmazlık da anlamsız bir kavram haline gelmiştir; bu nedenle AB üyeleri, iç işlerine karışmazlığı değil, ***İç işlerine düzenlenmiş müdahaleleri (regulated intervention)*** kabul eden devletlerdir. Yani onlar için iç işlere karışmazlık ilkesinin yerini, düzenlenmiş müdahale almıştır. Karşılıklılık açısından da durum farklı değildir. Bu açıdan da yeni bir egemenlik oyunu söz konusudur. Bu kural, herhangi bir uluslararası antlaşma ya da sözleşmede, karşılıklı tarafların eşit koşullarda olduğunu ifade eder. AB sürecinde bu ilke de yeni bir ilke ile yer değiştirmiştir: ***Ayrıcalıklı muamele, preferential treatment***, yeni bir ilke olarak kabul edilmiştir. Buna göre, özel ihtiyaçları olan devletlere eşit yaklaşılabilir. Dolayısıyla, bu ilke sayesinde, AB içinde görece geri ülke ya da bölgeler, ayrıcalıklı muameleye tabi oldular. Farklı kalkınma gereksinimleri için özel destekler aldılar. Bu noktada karşılıklılık ilkesi için de, yeni bir terim kullanılmaya başlandı: ***İşbirlikli karşılıklılık (cooperative reciprocity)***.

Dolayısıyla modern egemenlik oyunu bir ölçüde yeni bir oyunla yer değiştirmiştir. Düzenlenmiş müdahale ve işbirlikli karşılıklı yeni oyunun kurallarıdır. Bu kuralların ortaya çıkmasının tarihsel bağlamı da, ekonomik küreselleşme ve çok düzeyli yönetişimdir. Kuşkusuz egemenliğin geleceği tartışmaları devam edecektir. Bunun iki temel sebebi vardır: Bir kere, özellikle AB örneği üzerinden düşündüğümüzde, üye devletlerin bu yeni duruma ne kadar bağlı kalacakları, bu süreci ne ölçüde sürdürebilecekleri kesin değildir. Britanya'nın AB'den çıkma kararı, Brexit, yoğun egemenlik tartışmaları altında alınmış ve AB içinde ve küresel ölçekte egemenlik meselesinin yeni bir ivmeyle tartışılmasına neden olmuştur. Ancak elbette ki, anayasal bağımsızlık ilkesi varlığını korumaktadır. Dolayısıyla bir üye ülkenin eski duruma dönmek ve AB sürecinin dışına çıkma olasılığı her zaman vardır. Çünkü bu kararı alabileceği yasal zemin, yani anayasal bağımsızlık, kendi ilerleyeceği yolu ve düzeni seçme özgürlüğü halen vardır. Bu süreçten çıkma kararı verilmesi de klasik egemenlik oyununa geri dönülmesi anlamına gelir. Dolayısıyla devletlerin modern egemenliğin düzenleyici ilkelerine dönmesi bir siyasal karar meselesidir, devletler bu kararı alıp uygulayabilirler, bunun önünde bir engel yoktur. Bu noktadan bakıldığında, modern egemenliğin geçirdiği dönüşüm geri döndürülemez ve derin bir dönüşüm olmayabilir. İkinci olarak, yönetim meselesi giderek ulusal bağlamdan küresel bağlama kayıyor olsa bile, küresel yönetişimin işleyişinin hala büyük ölçüde devletler tarafından görürüz. Yani karar alma, uygulama, denetleme ve yaptırım gücü normatif ve fiilen hala büyük ölçüde devletlerin elindedir.

Toparlayacak olursak, anayasal bağımsızlık anlamında devlet egemenliği, bir kurum olarak gücünü korumaktadır. Siyasal kapasite olarak egemenlik ise, egemenlik oyununu kimin oynadığına bağlı olarak, bazı devletler için –dönüşse de- korunmakta, bazı devletler için ise kâğıt üzerinde bile kalamamaktadır. Gelişmiş, merkez kapitalist ülkeler hiç kuşku yok ki yeni egemenlik oyununun başarılı aktörleridir. Bu oyunda egemenliğin düzenleyici ilkeleri değişse de, onlar bu değişimi kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirebilmektedirler. Küresel Güney'in bağımlı ülkeleri ise, eski konumlarını bile aratacak bir bağımlılık ve yoksullaşma sarmalı içinde, sadece gelişmiş ülkelerin değil, küresel sermaye aktörlerinin baskı ve kontrollerine maruz kalmaktadırlar.